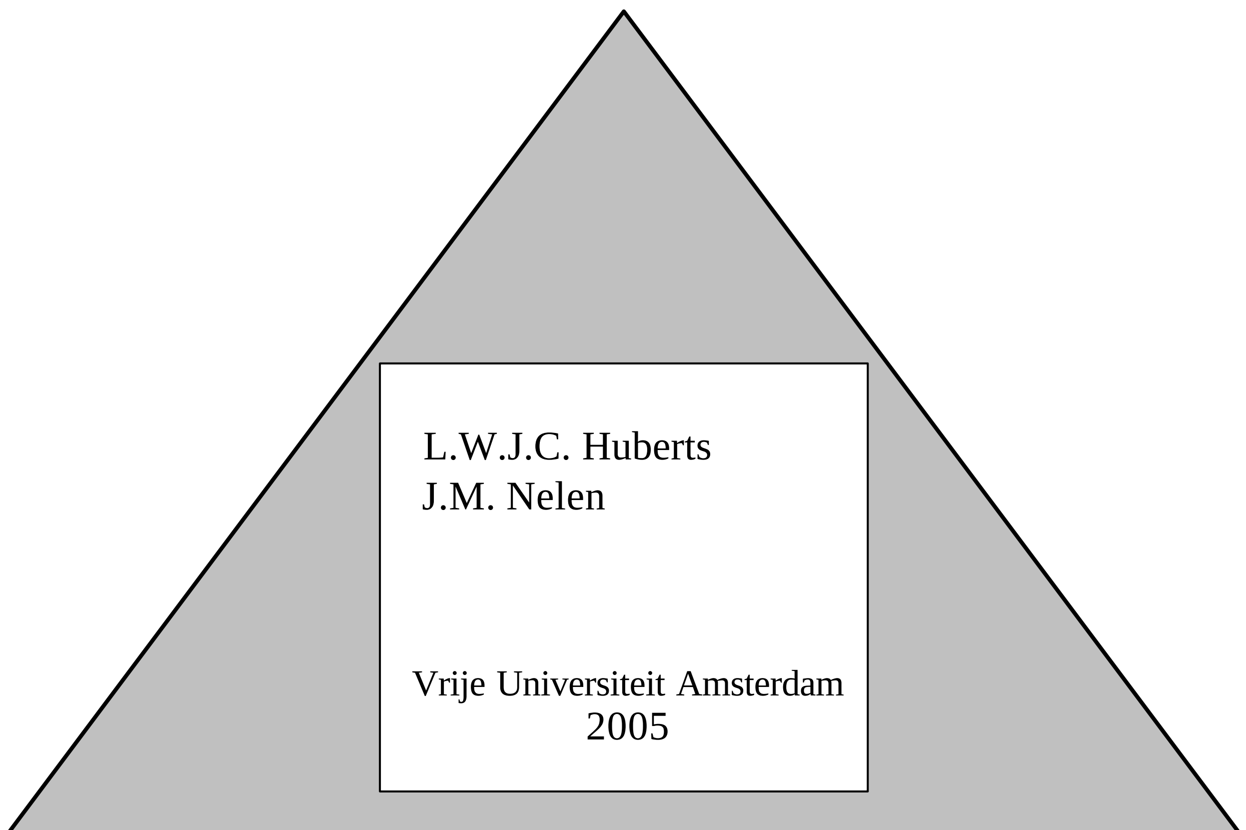
CORRUPTIE IN HET NEDERLANDSE OPENBAAR BESTUUR

OMVANG, AARD EN AFDOENING



CORRUPTIE IN HET NEDERLANDSE OPENBAAR BESTUUR

OMVANG, AARD EN AFDOENING

L.W.J.C. Huberts
J.M. Nelen

Onderzoeksgroep Integriteit van Bestuur
(Afdeling Bestuur en Organisatie) &
Afdeling Strafrecht en Criminologie

Vrije Universiteit
De Boelelaan 1081
1081 HV Amsterdam

Eindrapport onderzoeksproject 'Ambtelijke corruptie in Nederland' in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie

Voorwoord

De opvattingen over de omvang, aard en afdoening van corruptie in Nederland lopen sterk uiteen. Het kabinet Balkenende II stelt dat corruptie uitzonderlijk is, maar dat we er wel aandacht aan moeten besteden; omdat we dat doen zou de schijn worden gewekt dat corruptie vaker voorkomt dan in werkelijkheid het geval is. Een deel van de Tweede Kamer heeft daar in het debat met het kabinet over 'Nederland fraudeland' tegen in gebracht dat ons land zich mooier voordoet dan het is en dat de bouwfraude heeft laten zien dat de omvang van corruptie en fraude in Nederland wordt onderschat.
Deze politieke discussie was een van de redenen voor het ministerie van Justitie onderzoek te laten doen naar de omvang, aard en afdoening van corruptie. Als onderzoekers aan de Vrije Universiteit hebben we daaraan met veel plezier gewerkt, samen met collega's bij de afdelingen Bestuur en Organisatie en Criminologie. Vooral ook omdat corruptie ook voor de wetenschap een intrigerend thema is. Het gebeurt heimelijk, er staan grote belangen op het spel, de gevolgen van ontdekking zijn funest voor de betrokkenen maar ook voor de geloofwaardigheid van ons openbaar bestuur.

Het empirisch onderzoek werd tussen september 2004 en februari 2005 uitgevoerd en dit boek bevat de resultaten er van. De bestaande kennis over ambtelijke corruptie is op een rij gezet en nieuw onderzoek heeft geleid tot inzichten over vele thema's, zoals bijvoorbeeld het aantal interne corruptieonderzoeken binnen de overheid, de mate waarin politie en justitie daarvan weet hebben, welke motieven aan corruptie ten grondslag liggen en in hoeverre verdachten worden vervolgd en veroordeeld. We zullen in dit voorwoord niet op de inhoud vooruitlopen. Niet voor niets volgt hierna een samenvatting en een uitvoerige rapportage.

Wel staan we stil bij de instanties en personen die belangrijk waren voor het realiseren van het project. Het onderzoek werd in belangrijke mate gefinancierd door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie. De inhoudelijke begeleiding vanuit het WODC werd verzorgd door dr. Frans Beijaard. De begeleidingscommissie stond onder voorzittersschap van prof.mr. Adriaan Dorresteijn (Universiteit van Utrecht) en lid waren dr. Frans Beijaard (WODC), dr. Sylvie Bleker (Transparency International), mr. Paul Frielink (voormalig landelijk corruptieofficier Openbaar Ministerie), drs. Alain Hoekstra (Ministerie van Binnenlandse Zaken), dr. Carolien Klein Haarhuis (WODC), prof.dr.mr. Marcel Pheijffer RA (Nyenrode Universiteit) en mr. Eline Weeda en mr. Pieter Verrest (Ministerie van Justitie).
Verder noemen we de onderzoekers die betrokken waren bij de diverse deelprojecten. Prof.dr. Hans van den Heuvel assisteerde bij verschillende onderdelen; voor het survey waren Intomart GfK en in het bijzonder dr. Erik Oppenhuis, Marij Tillmans en drs. Roger Gelissen samen met drs. Karin Lasthuizen en projectsecretaris Carel Peeters verantwoordelijk. Dr. Gjalt de Graaf verzorgde het casestudieonderzoek en de medewerking van de Rijksrecherche was daarvoor erg belangrijk. Ook voor het deelonderzoek naar de afdoening was de bereidwillige opstelling van de Rijksrecherche van groot belang. Bij de materiaalverzameling voor dit deelonderzoek waren Daan Ebeling Koning en Sabrina Paling actief betrokken. Tevens was de medewerking van de afdeling Statistische Informatievoorziening en Beleidsanalyse van het WODC erg zinvol.
Aan de deelprojecten zelf werkten ook diverse deskundigen mee die bereid waren tot een interview en ons daarnaast voorzagen van belangrijke brondocumenten.

Allen zijn we dankbaar. Dankzij hen zetten we met dit onderzoek een stap op weg naar betere feitelijke kennis over corruptie in Nederland.

Het laatste woord daarover is nog lang niet gezegd, daar draaien we in onze conclusies geenszins omheen, maar het helpt wel wanneer het maatschappelijke, politiek-bestuurlijke en wetenschappelijke debat mede op basis van empirisch onderzoek gevoerd kan worden.

Leo Huberts en Hans Nelen, juni 2005.

Inhoud

Samenvatting

Reeds jarenlang duiden de gegevens van de non-gouvernementele organisatie *Transparency International* er op dat Nederland tot de minst corruptiegevoelige landen ter wereld behoort. De basis van deze bevinding wordt gevormd door een perceptie-index en zegt dus vermoedelijk meer over de wijze waarop naar ons land gekeken wordt dan over de daadwerkelijke aard en omvang van corruptie in Nederland. Empirisch onderzoek in eigen land op dit terrein is schaars. Het wekte dan ook geen verbazing dat in het rapport van de *Groupe d'Etats contre la Corruption* van de Raad van Europa (Greco, 2003) werd geconcludeerd dat het beeld van ambtelijke corruptie in Nederland versnipperd en incompleet was. Eén van de aanbevelingen van deze werkgroep was dat de Nederlandse autoriteiten onderzoek moesten bevorderen dat meer licht kon werpen op de aard en omvang van corruptie.
Die aanbeveling sloot aan bij initiatieven van kabinet en parlement gericht op het verkrijgen van meer duidelijkheid over de omvang, aard en afdoening van corruptie in Nederland. Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie heeft dat beleidsvoornemen vertaald in een schets van het beoogd wetenschappelijke onderzoek. Het onderzoek is uitgevoerd door de Vrije Universiteit Amsterdam. Het onderhavige verslag is het resultaat van het onderzoek.

In de startnotitie van het WODC was een aantal onderzoeksvragen geformuleerd. Deze vragen zijn op een aantal punten bijgesteld en in drie hoofdcategorieën ondergebracht, te weten omvang, aard, en afdoening van ambtelijke corruptie.
De vraag naar de *omvang van corruptie in het openbaar bestuur in Nederland* is vertaald in vragen die betrekking hadden op het aantal corruptieonderzoeken dat binnen het openbaar bestuur werd gedaan en het vervolg daarop. In essentie lag de nadruk hierbij op een inventarisatie van het aantal interne onderzoeken naar ambtelijke corruptie dat in Nederland wordt verricht. Daarover was al het nodige bekend voor gemeenten en de politie en dus was het zaak ook voor andere delen van het openbaar bestuur in kaart te brengen hoeveel corruptieonderzoeken binnen die overheidsinstellingen werden uitgevoerd. Met het oog daarop is een enquête uitgezet binnen departementen, provincies, de rechterlijke macht, waterschappen en zelfstandige bestuursorganen. Teneinde vergelijkbaarheid mogelijk te maken is de gehanteerde vragenlijst qua begrippenkader en vraagstelling zo veel mogelijk afgestemd op de enquête die in 2003 is afgenomen bij gemeentesecretarissen.
De vraag naar *de aard van corruptie in het openbaar bestuur in Nederland* is uitgewerkt in deelvragen over kenmerken van corruptiegevallen: welke sectoren van het openbaar bestuur betrof het, wie ontdekte en meldde corruptie, wat is van de ambtenaren verlangd, welke giften, diensten en beloften zijn verstrekt of beloofd, welke kenmerken kunnen worden toegeschreven aan de omkoper en welke aan de omgekochte ambtenaar, hoe is de relatie tussen omkopen en omgekochte te typeren? Bij de beantwoording van deze vragen heeft de nadruk gelegen op *casestudieonderzoek*.
Uit de vraag naar *de afdoening van corruptie in het openbaar bestuur in Nederland* is een aantal deelvragen afgeleid over de afdoening van vermoedens van corruptie die hebben geleid tot een strafrechtelijk onderzoek. De *input, throughput, output en outcome* van zaken die ter kennisgeving van het OM zijn gesteld, is op een aantal facetten bestudeerd. In dit deelonderzoek is gebruik gemaakt van allerhande methoden en bronnen van dataverzameling, zoals het bevragingsysteem OM-data, dossiers van lopende en afgeronde onderzoeken en interviews.
Het 'doen' kan vanzelfsprekend ook betekenen dat de ambtenaar iets nalaat (te doen).

Omvang

In het kader van de omvangschatting is allereerst een blik geworpen op de vermoedens van corruptie, zoals die in de eigen werkomgeving worden waargenomen. Hoewel er geen onderzoek binnen het gehele Nederlandse openbaar bestuur heeft plaatsgevonden waarin de vraagstelling specifiek was toegesneden op corruptie, blijkt uit studies binnen de politie en onder de Nederlandse beroepsbevolking als geheel dat integriteitschendingen zoals vriendjespolitiek en bevoordeling van vrienden en familie regelmatig worden gesignaleerd.
Hier stuiten we wel op de vraag naar de precieze afbakening van corruptie. Een corrupte ambtenaar of politicus is volgens de in dit onderzoek gehanteerde definitie betrokken bij het verschaffen, vragen of verkrijgen van private gunsten of beloften met het oog op wat zo iemand in functie deed, doet of zal doen (of heeft nagelaten om te doen). Het bevoordelen van vrienden en familie van buiten de organisatie kan binnen deze definitie vallen, evenals vormen van vriendjespolitiek. Corruptie in deze brede zin is allesbehalve uitzonderlijk, zo leert onderzoek naar wat medewerkers in de werkomgeving zien. Corruptie in meer specifieke zin waarbij het om belangrijke beslissingen en substantieel persoonlijk voordeel gaat, is evenwel vrij zeldzaam wanneer we afgaan op meldingen uit de werkomgeving.
Concreter wordt het zicht op vermoedens van corruptie wanneer we focussen op de interne onderzoeken. Door de uitkomsten van het enquêteonderzoek dat enkele jaren geleden is uitgezet bij alle Nederlandse gemeenten te combineren met gegevens die in het onderhavige onderzoek zijn verzameld bij overige overheidsorganisaties zijn de bandbreedtes aangegeven van het aantal interne onderzoeken naar corruptie in het openbaar bestuur. In tabel A zijn de belangrijkste bevindingen op een rij gezet.

Tabel 1: *Schatting van het aantal interne corruptieonderzoeken per jaar*

	interne corruptie-onderzoeken		corruptieonderzoeken per 1000 medewerkers per jaar
	aantal per jaar	onderzoeks-periode	
Departementen	43	(1999-2003)	0.19
Provincies	2	(1999-2003)	0.13
Rechterlijke macht	1	(1999-2003)	0.10
Waterschappen	2	(1999-2003)	0.17
ZBO's	3	(1999-2003)	0.06
Gemeenten	61	(1998-2002)	0.31
Politie	13	(1999-2000)	0.22
Gevangeniswezen	5	(1997-1999)	
Totaal	130		

De absolute aantallen geven wellicht de indruk dat het bij gemeenten (61 onderzoeken) en departementen (43 onderzoeken) om relatief kwetsbare overheidsorganisaties gaat. Verdisconteren we echter het aantal medewerkers in de beschouwing, dan blijken de verschillen niet erg groot te zijn. Binnen gemeenten vinden relatief iets meer corruptieonderzoeken plaats, maar gegeven het takenpakket en de vele directe contacten met burgers en bedrijven is dat niet zo verwonderlijk.

ZBO's kennen verhoudingsgewijs weinig corruptieonderzoeken. Dat is wel opmerkelijk omdat deze instellingen wat meer op afstand staan van de klassieke overheid en verondersteld mag worden dat ze verhoudingsgewijs ook bedrijfsmatiger opereren. Die mogelijke spanning tussen het bestuurlijke en bedrijfsmatige gaat niet gepaard met meer corruptieonderzoeken.
Zowel het gemeenteonderzoek als het onderzoek binnen de overige onderdelen van het openbaar bestuur laten ruwweg dezelfde verdeling zien tussen de onderzoeken die intern worden afgewikkeld en de zaken die ter kennisgeving worden gebracht van politie en justitie: deze verhouding is 60%-40%. Uitgaande van 130 onderzoeken per jaar worden dus ruim 50 vermeende corruptiegevallen gemeld bij politie en justitie.
Het nieuwe onderzoek bevestigt al met al het beeld dat uit eerdere onderzoeken opdoemt: gegevens over de interne onderzoeken in de overheidssector en over het aantal strafrechtelijke onderzoeken leiden tot relativerende conclusies over de omvang van ambtelijke corruptie in de zin van omkoping. Het onderzoeksmateriaal geeft echter geen aanleiding tot zelfgenoegzaamheid en rustig achterover leunen. Een vergelijking van het aantal interne en strafrechtelijke onderzoeken aan de ene kant en van de gegevens over wat wordt gesignaleerd in de werkomgeving aan de andere kant tendeert in de richting van de conclusie dat op gedrag dat 'officieel' als corruptie wordt aangemerkt anders en serieuzer wordt gereageerd dan op gedrag dat in officiële registratiesystemen niet wordt weggeschreven als corruptie maar daar wel dicht tegen aankruipt, zoals vriendjespolitiek, belangenverstrengeling en collusie.

Conclusies
De belangrijkste conclusies wat betreft de omvang van ambtelijke corruptie zijn:
- In Nederland vinden jaarlijks naar schatting 130 interne en 50 strafrechtelijke onderzoeken naar corruptie in de overheidssector plaats. Vaak gaat het daarbij om corruptie in de zin van omkoping. Gegevens over integriteitschendingen die medewerkers in de eigen werkomgeving zien, suggereren dat corruptiegerelateerde gedragingen zoals vriendjespolitiek en belangenverstrengeling vaker voorkomen.
- De beleidsmatige aandacht voor corruptie is in het openbaar bestuur toegenomen, maar dat heeft zich niet vertaald in een toename van het aantal interne corruptieonderzoeken.
- Binnen de overheid worden de aantallen corruptiemeldingen en corruptieonderzoeken zelden goed geregistreerd. Ook verschillen de definities en wijzen van registratie. Dat maakt het moeilijk goed zicht te krijgen op de aantallen interne onderzoeken naar corruptie. Meer uniformiteit is wenselijk.
- Binnen het openbaar bestuur worden de meeste interne onderzoeken naar corruptie door gemeenten en departementen gedaan.
- Het totale aantal verrichte interne corruptieonderzoeken hangt samen met het aantal medewerkers van de overheidsorganisatie. Er zijn wel verschillen tussen overheidsniveaus en sectoren maar die zijn minder groot dan gedacht. Gemeenten kennen verhoudingsgewijs wat meer, de zelfstandige bestuursorganen de minste interne corruptieonderzoeken.

Aard

Uit het enquêteonderzoek naar de aantallen interne corruptieonderzoeken is een aantal ambtelijke diensten of verrichtingen als extra corruptiegevoelig uit de bus gekomen: de inkoop van goederen en diensten, het verlenen van vergunningen, subsidies en aanbestedingen (opdrachtverlening), de (omgang met) vertrouwelijke informatie en intern beheer, goederen en geld. De bestudeerde casuïstiek en ander onderzoek bevestigen dat beeld, met dien verstande dat uit deze bronnen ook de gevoeligheid van het verstrekken van paspoorten, visa, verblijfsvergunningen en dergelijke naar voren komt.
Opmerkelijk is dat een aantal als kwetsbaar beschouwde beleidsterreinen vrijwel ontbreken in het in dit rapport gepresenteerde nationale overzicht van corruptieonderzoeken. Over sectoren als landbouw, natuurbeheer en milieu, sociale zekerheid en volkshuisvesting is in termen van lopend en

afgesloten corruptieonderzoek bijzonder weinig informatie voorhanden. Gezien de grote (financiële) belangen die in deze sectoren op het spel staan en de strikte regelgeving en toezicht die er vigeren, is het hoogst onaannemelijk dat deze beleidsterreinen gevrijwaard zijn gebleven van ambtelijke corruptie. Veeleer lijkt het er op dat in de genoemde sectoren onvoldoende gericht naar het fenomeen corruptie wordt gekeken.
Uit de enquête die is afgenomen binnen departementen, de provincies, de rechterlijke macht de waterschappen en zelfstandige bestuursorganen komt naar voren dat binnen die overheden en organen slechts enkele bestuurders en politici onderwerp van corruptieonderzoek zijn geweest. Op gemeentelijk niveau ligt dat in die zin anders, dat vooral in de kleinere gemeenten de corruptie-onderzoeken relatief vaker betrekking hebben op de handel en wandel van een lokale politicus. Ook in de tien gevalsstudies die zijn verricht werden gevallen aangetroffen met corruptiebeschuldigingen over wethouders. Daarbij ging het om relaties met het lokale bedrijfsleven.
Het nieuwe empirische onderzoek bevestigt de bevinding uit andere studies dat de meeste corruptie-onderzoeken betrekking hebben op uitvoerende medewerkers. In absolute aantallen gesproken is deze bevinding geenszins verwonderlijk. Er werken immers veel meer ambtenaren op executief dan op leidinggevend niveau. Ondanks deze relativering moet wel worden bedacht dat de drempel voor ambtenaren om vermoedens van corruptie van een collega te melden lager ligt dan wangedrag van hun chef aan te kaarten. Daar komt bij dat leidinggevenden over het algemeen door hun opleiding, ervaring en positie over verfijndere neutralisatietechnieken beschikken dan uitvoerende ambtenaren om hun eigen gedrag te legitimeren en daarmee van een kwalijke geur te ontdoen.
De gedachte dat leidinggevenden zich vrijwel volledig aan corruptieonderzoeken kunnen onttrekken, wordt evenwel in de enquête die was uitgezet binnen het Nederlandse openbaar bestuur niet bevestigd: ongeveer eenderde van de corruptieonderzoeken blijkt gericht te zijn op leidinggevenden, zij het dat in de vraagstelling niet was gespecificeerd op welk niveau de leidinggevende werkzaam was waardoor niet kan worden vastgesteld of de betrokkenen op topniveau werkzaam waren of tot het middenkader moeten worden gerekend. De gevalstudies suggereren wel dat de ‘echte top’ slechts incidenteel in beeld komt.
Een ander aspect is in hoeverre de corrupte ambtenaar samenwerkt of samenspant met anderen of dat vooral sprake is van solistisch optreden. Het aantal betrokken personen per intern corruptie-onderzoek laat zien dat het in de grote meerderheid van de gevallen om één persoon gaat. Over vijf jaren meldden de nieuw onderzochte overheden 16 onderzoeken waarbij het om drie of meer personen ging. Corruptie ‘in samenspanning’ lijkt dus uitzonderlijk, al moet hierbij een slag om de arm worden gehouden. Het is tenslotte ook denkbaar dat het interne onderzoek zich – al dan niet terecht – al snel op één ‘rotte appel’ heeft gericht. De onderhavige studie biedt hierover geen definitief uitsluitsel.
De casestudies bevestigen het beeld dat ook uit ander onderzoek naar voren komt dat het bij overheidsfunctionarissen die corruptiegevoelig blijken te zijn vaak niet zozeer gaat om de ‘grijze muizen’ in de ambtenarij, maar veeleer om persoonlijkheden die binnen de ambtelijke organisatie te boek staan als opvallende, kleurrijke en geslepen regelaars. Ze hebben vaak de vrijheid of eisen die op om zelfstandig zaken te regelen en staan bekend als doortastend en ondernemend.
Het onderzoeksmateriaal wijst verder uit dat de omkoper en de omgekochte elkaar voorafgaande aan de integriteitschending meestal al goed kennen. Het gaat niet louter om zakelijke of instrumentele relaties, regelmatig komt een element van vriendschap of affectie om de hoek kijken. Wat hierin een rol speelt is dat vertrouwen van groot belang is voor duurzame corruptierelaties. Het is dan ook niet toevallig dat soms bruggen worden geslagen tussen ambtenaren en de buitenwereld langs de weg van partners, familieleden of vrienden. Corruptie is in deze situaties niet zozeer het gevolg van een op winstbejag uitzijnde ambtenaar, maar vloeit veeleer voort uit een verstoring van het evenwicht tussen de morele verplichtingen in de eigen microsfeer (de familie- en vriendenkring) en de moraal van het openbaar bestuur. Er is sprake van botsende morele waarden en verwachtingen met elk een eigen logica en begrijpelijkheid. Weet een ambtenaar of politicus daar niet mee om te gaan, dan dreigt een vermenging die vanuit het publieke belang gezien onaanvaardbaar is.

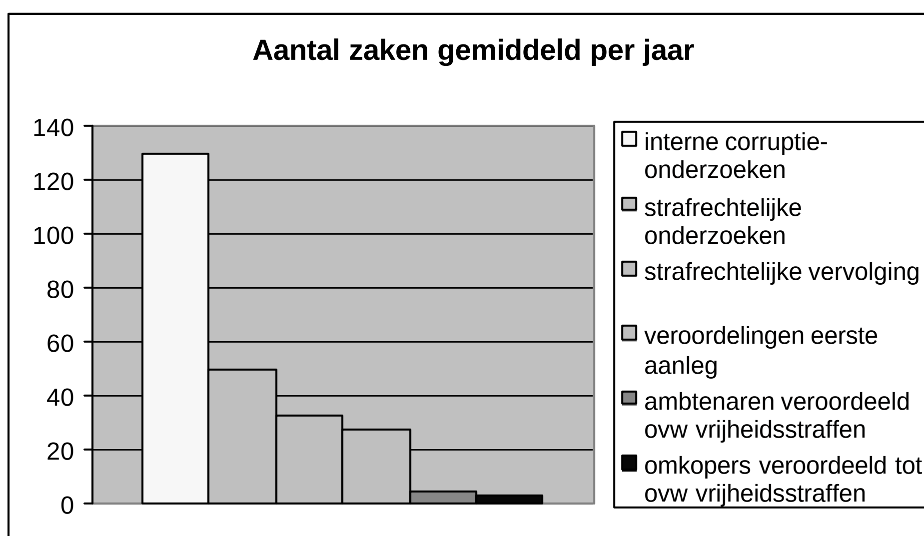
De vanzelfsprekende verstrengeling tussen overheid en bedrijfsleven speelt in een aantal gevallen ook een rol. Het zakelijk en privé omgaan met belanghebbende ondernemers levert onduidelijkheden en problemen op, met alle corruptierisico's van dien.
De relatie tussen prestatie en tegenprestatie is dus ook vaak indirect. Binnen een duurzame relatie worden diensten of gunsten geruild, maar dat gebeurt dan niet op hetzelfde moment, noch op de directe wijze van 'voor wat hoort wat'. Zelden gaat het bovendien om erg grote bedragen.

Conclusies
De belangrijkste conclusies wat betreft de aard van ambtelijke corruptie zijn:
- Kwetsbare overheidsactiviteiten en producten hebben betrekking op inkoop, opdrachtverlening, de omgang met informatie en het beheer van goederen en geld. Extra kwetsbare beleidssectoren lijken publieke werken, politie en justitie, burgerzaken, volkshuisvesting, sociale zekerheid en natuur en milieu.
- Een aantal kwetsbare sectoren zoals sociale zekerheid, natuur en milieu en volkshuisvesting kent relatief weinig interne en strafrechtelijke corruptieonderzoeken. Dat roept twijfel op over de wijze waarop in die sectoren wordt omgegaan met corruptie.
- Bij corruptie in het Nederlandse openbaar bestuur gaat het bijna steeds om ambtenaren en niet om politici en bestuurders, met als uitzondering op die regel de (kleinere) gemeente.
- Corrupte ambtenaren staan in de eigen organisatie niet zelden te boek als kleurrijke en geslepen regelaars met veel beleidsvrijheid.
- Corruptie begint vaak klein en onbestemd. Het persoonlijke profijt is veelal onbetekenend.
- Corruptie vloeit veeleer voort uit een verstoring van het evenwicht tussen de morele verplichtingen in de eigen microsfeer (de familie- en vriendenkring) en de moraal van het openbaar bestuur. De gevallen van duurzame corruptie met aanzienlijk profijt voor de ambtenaar of politicus zijn schaars.
- Corruptie gaat vaak gepaard met vele andere overtredingen en/of integriteitschendingen.

Afdoening

De empirische studie heeft duidelijk gemaakt dat de reguliere politie de meeste opsporingsonderzoeken op corruptiegebied verricht, waarbij niet zozeer het eigen personeel subject van onderzoek is maar ambtenaren van andere overheidsinstanties. Ook de Rijksrecherche neemt een substantieel deel van de opsporingsonderzoeken voor zijn rekening. Afgezien van de FIOD-ECD zijn de bijzondere opsporingsdiensten nauwelijks geïnvolveerd in corruptieonderzoek.
In ongeveer een derde deel van de opsporingsonderzoeken wordt jegens één of meer van de hoofdverdachten een vervolging ingesteld. Uit de gegevensbestanden van het OM is afgeleid dat jaarlijks gemiddeld 33 personen – daartoe behoren niet alleen de (vermeende) omgekochte ambtenaren maar in een aantal gevallen ook de (vermeende) omkopers – worden gedagvaard. Het OM blijkt bij het seponeren van zaken in belangrijke zin rekening te houden of de mogelijkheid bestaat van een ander dan strafrechtelijk optreden; in geval dat het bevoegd gezag reeds disciplinaire maatregelen jegens de betrokken ambtenaar heeft getroffen of van plan is dat te doen en de overtuiging bestaat dat daarmee maatschappelijk gezien kan worden volstaan, wordt geseponeerd. Voor de strafrechter verschijnen derhalve uitsluitend die personen te wier aanzien – naar het oordeel van het OM – het maatschappelijk belang een gerechtelijke afdoening eist en de bewijspositie sterk genoeg wordt geacht.
Van alle processen-verbaal die in de periode 1994-2003 (mede) op basis van één de corruptie-artikelen bij het OM werden ingestuurd, is in ongeveer de helft van de zaken overgegaan tot een strafrechtelijke vervolging. In vergelijking met het onderzoek dat Hoetjes (1991) dertien jaar geleden uitvoerde, is het aantal vervolgingen bijna verdubbeld.
Een eenmaal in gang gezette strafrechtelijke vervolging resulteert in corruptiezaken in negen van de tien gevallen in een strafrechtelijke veroordeling. Het komt weliswaar voor dat verdachten voor

onderdelen van de tenlastelegging worden vrijgesproken – soms ook voor het corruptie-element – maar volledige vrijspraken zijn een zeldzaamheid.
De meest frequent opgelegde onvoorwaardelijke straf is de werkstraf. Combinaties met andere straffen komen regelmatig voor, waarbij de vrijheidsstraf of de geldboete vaak voorwaardelijk wordt opgelegd. Onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen zijn in een periode van tien jaar opgelegd aan 77 personen, onder wie 49 ambtenaren. Per jaar belanden dus gemiddeld 5 ambtenaren en 3 omkopers daadwerkelijk achter de tralies.
De verschillen tussen de eis van de officier van justitie en de uitspraak in eerste aanleg schuilen vooral in de omzetting van een onvoorwaardelijke gevangenisstraf en/of geldboete in een voorwaardelijke sanctievorm. De rechter blijkt zich in dit verband vooral te laten leiden door de organisatorische context c.q. chaos waarbinnen de corruptieaffaire kon ontstaan en door de arbeidsrechtelijke gevolgen (veelal ontslag) die de betrokkene boven het hoofd hangen.
Ten behoeve van de overzichtelijkheid is de afdoening van corruptiezaken in de onderstaande figuur schematisch weergegeven.



De beschreven knelpunten in de sfeer van het opsporen en vervolgen van ambtelijke corruptie zijn voor een deel onlosmakelijk verbonden met het type delict. Zo is het recherchetechnisch gesproken een handicap dat er vaak veel tijd verstrijkt voor signalen van corruptie in een organisatie opborrelen en het feitelijke onderzoek begint. Er moet daardoor vaak een aantal jaren worden teruggerechercheerd in de tijd, met alle bezwaren van dien. Voeg daar verdachten aan toe die er liever het zwijgen toedoen en een ambtelijke omgeving die zich niet altijd even coöperatief opstelt en het is duidelijk dat corruptieonderzoeken intrinsiek lastig zijn. Uit de interviews en de literatuur is bovendien naar voren gekomen dat de kwaliteit en continuïteit in de aansturing en uitvoering van corruptieonderzoek verbetering behoeven. Wat het OM betreft kan aansluiting worden gevonden bij de ontwikkelingen die al in gang zijn gezet in het veranderproces dat de organisatie momenteel doormaakt. In het bijzonder moet daarbij gedacht worden aan meer en betere vormen van intercollegiale toetsing, zodat belangrijke strafvorderlijke beslissingen niet uitsluitend gebaseerd zijn op inzichten van individuele officieren van justitie, al dan niet gesouffleerd door de leiding van het opsporingsteam.

Conclusies
De belangrijkste conclusies voor wat betreft de afdoening van ambtelijke corruptie zijn:
- Per jaar worden gemiddeld 50 strafrechtelijke onderzoeken naar corruptie gestart;
- In het merendeel van de gevallen monden de oorspronkelijke aanwijzingen van corruptie om uiteenlopende redenen niet uit in een concrete verdenking;
- Jaarlijks worden gemiddeld 33 personen (omkopers en omgekochten) gedagvaard; in negen van de tien gevallen mondt de strafrechtelijke vervolging in eerste aanleg uit in een veroordeling;
- De meest frequent opgelegde onvoorwaardelijke straf is de werkstraf; onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen worden betrekkelijk weinig opgelegd; hetzelfde geldt voor de maatregel ter ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel;

Corruptiemonitor

Aan het eind van het rapport zijn de contouren geschetst van een nieuw op te zetten corruptie-monitor. Voor een deel wordt qua onderzoeksmethoden en bronnen voortgeborduurd op de instrumenten waarvan in het kader van dit onderzoek reeds gebruik is gemaakt. Voor een deel wordt gepleit voor het gebruik van nieuwe onderzoeksmethoden. Ten aanzien van de oude instrumenten is stilgestaan bij het belang van een uniforme registratie van integriteitschendingen in het openbaar bestuur. Wat de nieuwe onderzoeksmethoden betreft is een lans gebroken voor een directere meting van corrumptief gedrag. Daarmee wordt gedoeld op een onderzoeksstrategie die meer dan tot nu toe er op is gericht om personen en organisaties informatie te laten verschaffen over het eigen gedrag. Die onderzoeksstrategie is ongebruikelijk, omdat wordt verondersteld dat die informatie niet gegeven zal worden. Gepleit wordt voor meer durf, ook door gebruik te maken van nieuwe technieken die de anonimiteit van bevraagden beter garanderen.
Een andere suggestie is dat beter wordt nagegaan welke ervaringen burgers zelf hebben met corruptie in hun contacten met 'ambtenaren' en anderen, als ook in hun eigen werkomgeving. Anonieme grootschalige publieksenquêtes zijn in het corruptieonderzoek niet of nauwelijks gebruikt en toch biedt die methodiek voor het monitoren perspectief, zeker wanneer niet alleen wordt gevraagd naar corruptie maar naar integriteitschendingen in de bredere zin van het woord. Het laatste onderstreept de noodzaak om corruptie niet als een geïsoleerd fenomeen te bestuderen, maar in samenhang met andersoortige integriteitschendingen. Verschillende argumenten pleiten daarvoor, zoals het feit dat corruptie vaak aanschuurt tegen, respectievelijk gepaard gaat met vele andere integriteitschendingen, alsmede de vaststelling dat corruptiezaken vaak relatief klein en onschuldig beginnen, waarna de relatie stapsgewijs intensiever en de inzet hoger wordt; deze *slippery slope* of dit hellende vlak suggereert dat minder ernstige integriteitschendingen vooraf gaan aan corruptie.
Het feit dat in dit rapport uitsluitend de strafrechtelijke afdoening in eerste aanleg in kaart is gebracht hield verband met het uitgangspunt om een zo actueel mogelijk overzicht van het strafrechtelijk verloop te schetsen. Deze keuze heeft met zich gebracht dat geen uitspraken kunnen worden gedaan over de vraag of de gerechtelijke uitspraken in hoger beroep en/of cassatie stand houden en in hoeverre en op welke wijze de onherroepelijke uitspraken ten uitvoer worden gelegd. In het kader van een op te zetten corruptiemonitor zijn dat relevante aandachtspunten waaraan niet mag worden voorbijgegaan.
Tot slot een aspect van de afdoening waaraan in dit onderzoek noodgedwongen slechts zijdelings aandacht kon worden besteed, de arbeidsrechtelijke afdoening. Weliswaar hebben de in het openbaar bestuur uitgezette enquêtes enig inzicht kunnen bieden in deze (interne) afdoeningwijze, maar op dit punt wordt een verdiepingsslag wenselijk geacht.

DEEL I

INLEIDING

1 Inleiding

1.1 Inleiding

Over de feitelijke omvang, aard en afdoening van corruptie in het Nederlandse openbaar bestuur is nog relatief weinig bekend. Met het onderzoek waarvan we in dit boek verslag doen, proberen we een kleine stap vooruit te zetten met het vergaren van kennis over dit moeilijk grijpbare fenomeen. Dat doen we door samen te vatten wat de bestaande kennis is over respectievelijk de omvang, aard en afdoening van corruptie, waarna we de resultaten van nieuw onderzoek presenteren. We sluiten af met conclusies en aanbevelingen.

Als introductie schetsen we in dit inleidende hoofdstuk de aanleiding tot en opzet van het onderzoek, gaan we in op de betekenis van de centrale begrippen en introduceren we de verschillende onderdelen. Het tweede hoofdstuk bevat een beknopte chronologische schets van het corruptieonderzoek dat in Nederland is uitgevoerd.

In Nederland kreeg de aandacht voor machtsbederf en corruptie in 1992 een impuls door de inzet van - ere wie ere toekomt - minister Dales van Binnenlandse Zaken. Met twee toespraken zette ze het thema op eigen initiatief op de agenda van het openbaar bestuur, hetgeen tot een stapsgewijze beleidsontwikkeling leidde, aanvankelijk gericht op een combinatie van bestrijding van machtsbederf en corruptie in het openbaar bestuur en misdaadbestrijding.[1] Langzaam verbreedde de aandacht zich naar integriteit en werden thema's als belangenverstrengeling, ambtseed en de rol van klokkenluiders aan de agenda toegevoegd. Nederland manifesteerde zich ook internationaal, bijvoorbeeld door in mei 2001 in Den Haag de tweede bijeenkomst van het Global Forum on Fighting Corruption and Safeguarding Integrity te verzorgen. Het feit dat Nederland dit evenement organiseerde onderstreepte in internationaal verband dat hier veel belangstelling voor het thema corruptie bestond.
In het kader van de 'Global Forum II Country Studies of Transparency International' bracht Huberts (2001) in kaart wat bekend was over corruptie in Nederland en de bestrijding (inclusief preventie) daar-van. De conclusie die uit dit landenrapport naar voren kwam was dat gedurende de tien jaren eraan voorafgaand weliswaar betrekkelijk veel onderzoek naar corruptie en integriteit was geëntameerd, maar dat één van de hiaten in ons 'Nationaal Integriteitsysteem' de gebrekkige informatieverzameling en -analyse van de ernst en omvang van het corruptieprobleem was.
Dat werd ook duidelijk uit een studie van Nelen en Nieuwendijk (2003) naar de zaken die door de Rijksrecherche in de periode 1998-2000 onder de noemer 'corruptieonderzoek' werden geadministreerd en uit een rapport van de Groupe d'Etats contre la Corruption van de Raad van Europa (GRECO, 2003). Het beeld van ambtelijke corruptie in Nederland is versnipperd en incompleet, zo luidde een GRECO-conclusie. Eén van de aanbevelingen was dat de Nederlandse autoriteiten meer gedetailleerde statistieken en gericht onderzoek en analyse dienden te ontwikkelen om de omvang van corruptie te meten.
In de kabinetsnota 'Bestrijding fraude en financieel-economische criminaliteit 2002-2006' van het kabinet Kok-II werd corruptie genoemd als één van de drie nieuwe speerpunten voor bestrijding van financieel-economische criminaliteit voor de komende jaren.[2] Kennisopbouw over de aard en omvang van corruptie werd beschouwd als het eerste doel. Het kabinet Balkenende-II heeft deze lijn voortgezet in zijn Hoofdlijnenakkoord en heeft in de kabinetsreactie op het rapport van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid en in de vervolgnotitie over het beleid ter bestrijding van fraude en financieel-

[1] Dales, 1994 (toespraken van juni 1992 en september 1992); Vriends, 1999.
[2] Tweede Kamer, 17050, nr. 234, pag. 5, 45 e.v..

economische criminaliteit[3] aangekondigd dat er wetenschappelijk onderzoek plaats zou vinden naar de aard, omvang en afdoening van ambtelijke corruptie.
Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie heeft het bovenstaande beleidsvoornemen vertaald in een document waarin de contouren van het beoogde wetenschappelijke onderzoek waren vervat. Het onderzoek is uitgevoerd door de aan de Vrije Universiteit Amsterdam gevestigde onderzoeksgroep Integriteit van Bestuur van de Afdeling Bestuur en Organisatie van de Faculteit der Sociale Wetenschappen en de Sectie Criminologie van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid.

Het project had tot doel de omvang, aard en afdoening van corruptie te inventariseren en te verduidelijken en een bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van een monitor, waarmee in de toekomst trends en ontwikkelingen op corruptiegebied kunnen worden vastgesteld. Voordat we de theoretische oriëntatie, de probleemstelling, de onderzoeksvragen en de onderzoeksmethoden samenvatten, staan we stil bij de invulling van het corruptiebegrip en schetsen we de toegenomen belangstelling voor corruptie in de laatste decennia.

1.2 Begripsbepaling

Corruptie is een verschijnsel dat op uiteenlopende manieren wordt opgevat en gedefinieerd.[4] Dat maakt het noodzakelijk duidelijk te omschrijven wat we in het kader van dit onderzoek onder 'ambtelijke corruptie' verstaan.

De gekozen definitie leunt op de kern van de omschrijving van omkoping die in het Wetboek van Strafrecht is terug te vinden. Strafbaar is "de ambtenaar die een gift of belofte dan wel een dienst aanneemt, wetende of redelijkerwijs vermoedende dat deze hem gedaan, verleend of aangeboden wordt teneinde hem te bewegen om in zijn bediening iets te doen of na te laten". Dat geldt ook voor "de ambtenaar die een gift of belofte dan wel een dienst vraagt teneinde hem te bewegen om in zijn bediening iets te doen of na te laten" (Art. 362 en 363 Sr.[5]).
Daarnaast is van belang dat onder de 'misdrijven tegen het openbaar gezag' strafbaar is gesteld "hij die een ambtenaar een gift of belofte doet dan wel een dienst verleent of aanbiedt", met "het oogmerk hem te bewegen (-) in zijn bediening iets te doen of na te laten" ofwel "ten gevolge of naar aanleiding van hetgeen door deze in zijn huidige of vroegere bediening (-) is gedaan of nagelaten"(Art. 177 Sr.[6]).

De beide vormen van omkoping worden ook wel betiteld als respectievelijk actieve en passieve omkoping of corruptie. Die terminologie is tot op zekere hoogte misleidend omdat beide vormen actief handelen door de ambtenaar inhouden (het vragen om of aanvaarden van een gift, dienst of belofte).

In dit onderzoek kiezen we voor de volgende beknopte definitie van *corruptie*:

> het verschaffen, vragen of verkrijgen van private gunsten of beloften met het oog op wat iemand in functie deed, doet of zal doen.

[3] Respectievelijk Tweede Kamer 28244 nr. 24 pag. 31 en Tweede Kamer 17050 nr. 250, pag. 18.
[4] Zie bijv. Hoetjes, 1982; Johnston, 1986; Friedrich, 1989; Huberts, 1992; Heywood, 1997; Theobald, 1999; Caiden et al., 2001; Heidenheimer & Johnston, 2002.
[5] De artikelen betreffen het in zijn bediening iets doen of nalaten. Dan kan het gaan om iets doen of nalaten "zonder daardoor in strijd met zijn plicht te handelen"(Art. 362) of om doen of nalaten "in strijd met zijn plicht"(Art. 363). In dezelfde artikelen is het *vragen* van een gift, belofte of dienst (voor iets doen of nalaten of naar aanleiding van iets doen of nalaten) strafbaar gesteld.
[6] Art. 177 betreft 'in strijd met zijn plicht' en Art. 177a 'zonder in strijd met zijn plicht' iets te doen of na te laten.

Bij *ambtelijke corruptie* richt de aandacht zich op ambtenaren in functie. De nadruk ligt dan op het vragen of verkrijgen van private gunsten of beloften met het oog op wat de ambtenaar deed, doet of zal doen. Het 'doen' kan vanzelfsprekend ook betekenen dat de ambtenaar iets nalaat (te doen).
Een aantal elementen uit de begripsomschrijving verdient nadere toelichting of aanvulling.

In de eerste plaats is het van belang dat het gaat om wat de ambtenaar deed, doet of zal doen in zijn of haar *functie* als ambtenaar. Dat betekent dat privé-gedragingen in dit verband er niet toe doen. De ambtenaar die in zijn vrije tijd penningmeester van een lokale sportvereniging is en in die functie door een bedrijf of particulier gecorrumpeerd wordt, pleegt geen ambtelijke maar andersoortige corruptie.

Een tweede punt betreft de interpretatie van 'ambtelijk' in ambtelijke corruptie. Het gaat hier om 'ambtenaar' in de zin der wet. Ook politici en bestuurders vallen daaronder. Feitelijk gaat het dus om corruptie in het openbaar bestuur. Daarbuiten valt niet-ambtelijke corruptie, in het Wetboek van Strafrecht 'omkoping van anderen dan ambtenaren' (artikel 328ter Sr.: aannemen van gift of belofte en die in strijd met de goede trouw tegenover de werkgever verzwijgen of zo'n gift of belofte aanbieden). Ons onderzoek richt zich uitsluitend op vormen van ambtelijke corruptie in Nederland.

Een derde belangrijk element is dat we veronderstellen dat de gunsten worden 'verkregen' of 'toegezegd' door een 'derde partij'. De ambtenaar doet iets (of laat iets na) in functie waarvan een ander profiteert en de ambtenaar wordt daarvoor beloond. De derde partij zal veelal een actor van buiten de ambtelijke organisatie zijn: de burger die iets gedaan wil krijgen, het bedrijf dat een opdracht wil, de groep die een beleid voorstaat. Ambtelijke corruptie kan zich ook binnen een overheidsorganisatie voordoen: bijvoorbeeld de ambtenaar die een collega omkoopt met het oog op de eigen carrière.

Ten vierde is in de omschrijving door de vermelding van beloften niet alleen sprake van 'verkregen' maar ook van 'toegezegde' voordelen. Het handelen van de functionaris hoeft niet te zijn ingegeven door een *verkregen* gift of dienst, maar het kan ook gaan om een in het *vooruitzicht* gestelde tegemoetkoming. Ook kan het doen of nalaten van de ambtenaar in het heden, verleden of de toekomst spelen.

Ten vijfde is van belang dat de verkregen 'gift, dienst of belofte' niet te eng wordt opgevat. Het gaat zeker niet alleen om financiële gunsten en ook niet alleen om gunsten die louter de eigen persoon ten goede komen. Allerlei typen persoonlijke belangen of baten kunnen in het geding zijn en verhinderen dat de ambtenaar of politicus doet of nalaat wat van hem of haar mag worden verwacht. Een wethouder die de voetbalvereniging subsidie toespeelt nadat hij van de trainer begrepen heeft dat die beslissing de kansen van zijn zoon op een plaats in het 1e elftal zou vergroten, is corrupt. Dan is sprake van selectieve bevoordeling vanwege de daarmee samenhangende persoonlijke belangen of betrokkenheid. In het voorbeeld gaat het profijt naar een familielid, maar het kan ook gaan naar een groep, partij of organisatie waarbij de politicus of ambtenaar betrokken is.[7]

Het voorbeeld laat - ten zesde - ook zien dat de omvang van de 'gift, dienst of belofte' beperkt kan zijn. In de definitie is daarvoor bewust geen criterium opgenomen. Kleine persoonlijke voordelen kunnen ingrijpende gevolgen voor het handelen van de ambtenaar of politicus hebben.

Ook bij wat de ambtenaar doet of nalaat kan het - als laatste punt - gaan om een breed scala van beslissingen en handelwijzen. De ambtsplicht kan in het geding zijn, maar dat hoeft niet. Ook wat een ambtenaar binnen de eigen beleidsvrijheid kan beslissen, is vaak erg interessant voor een belanghebbende buitenstaander (de ambtenaar die een gerespecteerd bedrijf toevoegt aan de lijst met bedrijven die mogen offreren, een ambtenaar die zo vriendelijk is de vergunningverlening snel af te wikkelen etc.).

[7] Profiteert de partij, de familie of de vriendenkring van de politicus of ambtenaar, dan spreekt men respectievelijk van patronage, nepotisme en cronyis me (vormen van cliëntelisme).

1.2.1 Verwante begrippen

Vaak wordt corruptie in één adem genoemd met *fraude*. Dat is niet verwonderlijk omdat het ook bij fraude gaat om het in functie verkrijgen van persoonlijke gunsten of beloften. Toch bestaat er een wezenlijk verschil tussen beide fenomenen: bij fraude zijn in de regel twee partijen betrokken – de fraudeur en de benadeelde persoon of organisatie. Bij corruptie is er een driehoeksverhouding. De omgekochte ambtenaar die profiteert, de (ambtelijke) organisatie en een derde partij: de omkoper (die zorgt voor het profijt van de ambtenaar).
Bij ambtelijke corruptie en fraude gaat het om verwante vormen van het misbruik van de ambtelijke positie. Dat blijkt ook uit het wetenschappelijke, politieke en maatschappelijke debat over deze fenomenen. In de internationale literatuur is fraude vaak onderdeel van corruptie, in het debat in de Tweede Kamer over 'Nederland fraudeland' worden voorbeelden van fraude en corruptie aangehaald, in strafzaken die gaan over corruptie en fraude worden vaak dezelfde wetsartikelen ingezet om tot een veroordeling te komen (zoals 'valsheid in geschrifte') en uit onderzoek blijkt dat respondenten vaak identiek denken over de omvang (en de verandering daarin) van corruptie en fraude.[8]

In het verlengde hiervan ligt dat corruptie ook wel verbonden wordt met integriteit en *integriteits-schendingen*. Bij die schendingen gaat het om gedrag dat in strijd is met geldende morele waarden, normen en regels. Corruptie behoort daar duidelijk toe, evenals fraude, maar er zijn ook allerlei andere gedragingen die moreel afkeurenswaardig zijn, zoals belangenverstrengeling, misbruik van bevoegdheden, seksuele intimidatie en wangedrag in de vrije tijd.
Met name in de internationale literatuur wordt 'corruption' nogal eens erg breed opgevat, waardoor corruptie bijna synoniem aan integriteitsschending wordt. Vaak worden fraude, diefstal en belangen-verstrengeling onder het corruptiebegrip geschaard ('public power for private benefit'), soms wordt het nog breder opgevat als machtsmisbruik in het algemeen ('police corruption' omvat in dat geval ook fraude, geweldsmisbruik, illegale opsporingsmethoden et cetera). Wij kiezen daar in dit onderzoek uitdrukkelijk niet voor. Corruptie wordt specifieker gedefinieerd en is daarmee één van de integriteitsschendingen die we onderscheiden.

Een ander begrip dat niet onvermeld mag blijven is *collusie*. Het wordt met name door de Maastrichtse criminoloog G. van den Heuvel gebruikt om corruptie 'op zijn Nederlands' te typeren.[9] Van den Heuvel leidde de groep die in opdracht van de parlementaire enquêtecommissie de onregelmatigheden in de bouwsector onderzocht. In hun rapport heet het dat collusie een waardevol begrip is wanneer "het (louter) wordt betrokken op samenspel tussen enerzijds een groep van personen of organisaties die zich anders gedragen dan de wet wil, en anderzijds met regelgeving en/of toezicht op het betreffende terrein belaste instanties"[10]. Deze vorm van samenspel tussen bestuur en bestuurder, ook wel overheidscollusie genoemd, vertoont een zekere heimelijkheid en:

> "Collusie tussen overheid en bedrijfsleven kan men zien als een afglijdprobleem, een pathologie van te goede samenwerking, dat begint met kleine stapjes en dan doorslaat. In ons land met zijn besturen via het poldermodel, met zijn public-private partnerships, met zijn sorry-democratie, met zijn gedogen en convenantencultuur, met zijn *fiscale rulings*, is het afglijden tot voldragen collusie een serieus risico".[11]

[8] We komen op deze raakvlakken nog terug.
[9] Zie G. van den Heuvel, 1998.
[10] G. van den Heuvel et al., 2002: 39.
[11] G. van den Heuvel et al., 2002: 42. De verwijzing naar sorry-democratie stamt uit Van Thijn et al. (1998).

Elders definieert Van den Heuvel collusie als "heimelijke verstandhouding, met name om het opsporen van strafbare feiten te belemmeren" en verwijzend naar het woordenboek "onderlinge samenspanning tussen ambtenaren om ambtsdelicten te plegen".[12]
In deze omschrijvingen zitten verschillende elementen verborgen. Collusie verwijst naar gedrag dat in strijd is met de wet, waarbij sprake is van meer betrokkenen (samenspanning) en betrokkenheid van collega's of buitenstanders die er wel van af weten maar het gedrag niet rapporteren of zelfs faciliteren (zonder daar zelf direct van te profiteren). Dergelijke vormen van samenspanning en verstandhouding zijn niet per definitie verbonden met corruptie zoals eerder omschreven, ze kunnen op tal van delicten betrekking hebben. Wanneer ambtenaren weet hebben van illegale prijsafspraken in de bouw en er niets aan doen, zitten ze als het ware in het complot en is sprake van collusie, maar hebben ze er in generlei zin privaat profijt van, dan kan er niet van een corruptiedelict worden gesproken. Wanneer ieder in een politieteam weet heeft van structureel overmatig geweldgebruik door een collega en toch niemand aan de bel trekt, kan die heimelijke verstandhouding als collusie worden betiteld maar is het begrip 'corruptie' niet op zijn plaats. Wel wijst het collusiebegrip uitdrukkelijk op een aantal aspecten die ook voor corruptie van belang zijn: is het een zaak van enkelingen of gaat het om samenspanning en zijn collega's op de hoogte van het corrupte gedrag van de collega?

1.2.2 Variatie

Het hiervoor gepresenteerde begrippenkader is steeds het uitgangspunt geweest bij het opzetten en uitvoeren van het onderzoek waarvan in dit boek verslag wordt gedaan. Corruptie zien we als 'het verschaffen, vragen of verkrijgen van private gunsten of beloften met het oog op wat iemand in functie deed, doet of zal doen' en bij *ambtelijke corruptie* staat centraal wat iemand als ambtenaar deed, doet of zal doen.
We beschouwen deze corruptiedefinitie als het overkoepelende 'paraplubegrip'. Dat laat onverlet dat er in de deelonderzoeken soms met een iets andere omschrijving van corruptie wordt gewerkt. Het werken met één definitie is ook onmogelijk omdat we in ons onderzoek willen voortborduren op wat we al weten op basis van onderzoek naar corruptie. Dat heeft met zich meegebracht dat in ons enquêteonderzoek een definitie met wat andere bewoordingen is gebruikt, om de resultaten te kunnen vergelijken met een eerdere enquête die binnen gemeenten is uitgezet. De omschrijving in dat deelonderzoek valt binnen het gekozen paraplubegrip, maar er worden wel iets andere bewoordingen gehanteerd.

1.3 Context: toenemende belangstelling

De politieke en maatschappelijke aandacht voor corruptie en integriteit is de laatste jaren sterk toegenomen. Op de wetenschappelijke agenda heeft het thema eveneens een belangrijke plaats verworven. Toch is de belangstelling allesbehalve nieuw, ook al doen allerlei publicaties vermoeden dat het om een nieuw of pas ontdekt fenomeen gaat. In 1982 publiceerde Hoetjes *Corruptie bij de overheid*, een standaardwerk voor het Nederlandse taalgebied. Ook internationaal was er in de jaren zeventig en tachtig interesse voor theorievorming en onderzoek over corruptie.[13] Vermeldenswaard is dat de eerste wat grotere internationale anticorruptieconferentie al in 1983 in de Verenigde Staten (Washington) werd gehouden. Vanaf het eind van de jaren tachtig kunnen we wel een sterke uitbreiding, verbreding, verdieping en internationalisering van die belangstelling waarnemen.

Uitbreiding houdt in dat meer onderzoekers en organisaties zich vanuit verschillende disciplines met het thema zijn gaan bezighouden, zowel in de richting van de overheid (politiek en bestuur) als in die van het

[12] In Smits, 2004 met een interview met Van den Heuvel wordt collusie omschreven als vorm van corruptie.
[13] Heidenheimer, 1970; Heidenheimer, Johnston & Levine, 1989; Klitgaard, 1988.

bedrijfsleven (*ethics and integrity consulting, forensic services*). Aanleiding waren meestal spraakmakende of opzienbarende ‘affaires’.[14]
Met *verbreding* wordt gedoeld op de ontwikkeling dat het in het kader van ethiek en integriteit niet alleen gaat om corruptie en fraude maar om een veelheid van 'integriteitsschendingen'. Bovendien gaat het niet alleen om wat niet deugt maar ook om de invulling van de missie, de beginselen en de ethiek van beroepsgroepen en organisaties.[15] Illustratief is dat talrijke organisaties in de publieke en private sector inmiddels over een gedragscode beschikken.[16]
Verdieping verwijst naar de inbedding van concepten als corruptie, integriteit en ethiek in theorievorming over de dynamiek van het openbaar bestuur.[17] Op deze manier wordt als vanzelf de integriteit van besturen met andere ontwikkelingen binnen de overheid in verband gebracht, zoals die van het *new public management*.[18] Daarin ligt meer nadruk op bedrijfsmatigheid binnen de overheid, hetgeen ten koste kan gaan van klassieke overheidswaarden (zoals rechtmatigheid en zorgvuldigheid). De discussie hierover hangt samen met de aandacht voor strategieën ter bestrijding van corruptie en ter bevordering van integriteit.[19] Beleidsmakers voeren integriteitsbeleid, maar wat is onder welke omstandigheden effectiever: preventie of repressie, screenen, auditen en controleren of vertrouwen geven en verantwoording achteraf vragen, strengere regels en beter organiseren of bewustwording en cultuurverandering? Inmiddels biedt internationaal vergelijkend onderzoek aanknopingspunten voor meer gefundeerde antwoorden op deze vragen.[20]
Internationalisering van het vakgebied hangt samen met de toename van de aandacht in de praktijk van internationale politieke, bestuurlijke en economische betrekkingen.[21] Er is een ware hausse aan bijeenkomsten en congressen ontstaan. Na de eerste International Anti-Corruption Conference (IACC) in 1983 met deelnemers uit dertien landen en jurisdicties, volgden vele bijeenkomsten met in 1992 een International Anti-Corruption Conference in Amsterdam (270 deelnemers, 67 landen en jurisdicties)[22] en in 2003 de elfde International Ant-Corruption Conference met 850 deelnemers uit 115 landen.[23] Naast de IACC is er het Global Forum on Fighting Corruption and Safeguarding Integrity, dat in 2001 zijn tweede bijeenkomst in Den Haag hield met vertegenwoordigers uit 143 landen waaronder meer dan honderd ministers.[24] Doel van dat landenoverleg was om te komen tot een Conventie van de Verenigde Naties tegen corruptie, hetgeen in december 2003 inderdaad gelukte.[25] Ook vermeldenswaard is dat de non-gouvernementele internationale organisatie tegen corruptie, Transparency International, in 1993 het licht zag. Nederland heeft een nationale afdeling.
De toename van de internationale aandacht voor corruptie heeft ook gevolgen gehad voor het corruptiebeleid van Nederland. Zo leidden richtlijnen van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO, in het Engels OECD: Organisation for Economic Co-operation and Development) tot aanpassing van het Wetboek van Strafrecht, teneinde het door Nederlanders omkopen van buitenlandse ambtenaren of politici in ons land strafbaar te stellen. De eerder genoemde aanbevelingen van GRECO hebben tot extra inspanningen geleid om de feitelijke achtergronden van corruptie te achterhalen.

---

[14] Punch, 1996; Heywood, 1997; Mischkowitz et al., 2000.
[15] Cooper, 2001; Montefiori & Vines, 1999; Van den Heuvel, Huberts & Verberk, 1999.
[16] Kaptein, 2001.
[17] Anechiarico & Jacobs, 1996; Hoetjes, 1982; Hoetjes, 2000; Bovens et al., 2001; Della Porta & Vanucci, 1999; Preston & Sampford, 2002.
[18] Denhardt & Denhardt, 2000; Hondeghem, 1998; Huberts & Van den Heuvel, 2001; Williams & Doig, 2000.
[19] Fijnaut & Huberts, 2002; Huberts, 2000; Kaptein, 1998; Lawton, 1998; Menzel, 2001; Pope, 2000.
[20] Transparency International, 2001.
[21] OECD, 1999; Pieth & Eigen, 1999; UNDP, 1998.
[22] Punch et al., 1993: 11.
[23] http://kn.koreaherald.co.kr/SITE/data/html_dir/2003/05/31/200305310014.asp.
[24] Global Forum on fighting corruption and safeguarding integrity II (2001). *Final Report The Hague, 28-31 May,* 2001, The Hague.
[25] http://www.unodc.org/unodc/en/convention_corruption_merida.html.

1.4 Theoretische perspectieven

In de internationale corruptieliteratuur zijn inmiddels diverse theoretische benaderingen te onderscheiden, waaronder de politiek-economische en de institutionele benadering, de ethisch-normatieve benadering, de criminologische benadering met het accent op de oorzaken van (witte boorden)criminaliteit, de cultuurbenadering met een plaatsbepaling en relativering van interpretaties van corruptie en de bedrijfskundig-bestuurskundige benadering.[26]
In dit onderzoek wordt niet gekozen voor een van deze benaderingen. Het onderzoeksvoorstel berust niet op één sociaal-wetenschappelijke theorie, maar gaat uit van de premisse dat afhankelijk van het perspectief van waaruit naar ambtelijke corruptie wordt gekeken, diverse theoretische begrippen en noties bruikbaar zijn. Die werkwijze hangt samen met de aard van het onderzoek. Het *beschrijven* van het corruptie fenomeen staat centraal (en niet de vraag wat de omvang, aard of afdoening van corruptie kan *verklaren*).
Indien het vizier bijvoorbeeld gericht wordt op de ambtenaar van wie een dienst of faciliteit wordt verlangd, komt de vraag op welke motieven hem er toe drijven om ten faveure van een derde misbruik van zijn beslissingsbevoegdheid te maken. De criminologie bevat een scala aan theorieën die *drives of remmingen* van menselijk gedrag beogen te verklaren. Stellen we de persoon en de motieven van de omkoper centraal, dan dient zich een andere belangrijke vraag aan: waarom klopt hij of zij überhaupt bij de ambtenaar of bestuurder aan, heeft hij of zij geen handelingsalternatieven? Een ander relevant perspectief is dat van de ambtelijke organisatie. In dit verband is het belangrijk aan te haken bij theoretische inzichten die corruptie verbinden met organisatorische en culturele kenmerken van de ambtelijke organisatie.
Vanwege de verscheidenheid aan theoretische invalshoeken wordt in dit onderzoek niet de lijn gevolgd van deductie en toetsing: uitgaande van een theorie komen tot de formulering van hypothesen, die vervolgens in de praktijk worden getoetst. Onze benadering is multi-disciplinair en eclectisch. Diverse criminologische, bestuurskundige en andersoortige theoretische inzichten die in de literatuur voorhanden zijn, zullen worden gebruikt bij de beschrijving van de onderzoeksresultaten en het beoordelen van de onderzoeksbevindingen.

1.5 Onderzoeksvragen en onderzoeksmethoden

Het onderzoek waarvan in dit boek verslag wordt gedaan, heeft als doel meer licht te werpen op de omvang, aard en afdoening van ambtelijke corruptie in Nederland en bij te dragen aan de ontwikkeling van een monitor, waarmee in de toekomst trends en ontwikkelingen op corruptiegebied kunnen worden vastgesteld. Hieronder vatten we samen hoe de algemene vraagstelling is vertaald in onderzoeksvragen en onderzoeksprojecten.

Het onderzoek is gestart vanuit een brede beschrijvende vraagstelling: Wat is de omvang en aard van corruptie in het openbaar bestuur en hoe vindt de afdoening plaats?
De vraagstelling houdt in dat we geïnteresseerd zijn in informatie over bij voorkeur alle gevallen van 'het verschaffen, vragen of verkrijgen van private gunsten of beloften met het oog op wat iemand in functie deed, doet of zal doen'. Een dergelijk ambitieniveau is evenwel te hoog gegrepen. Corruptie is een verschijningsvorm van criminaliteit met een vermoedelijk omvangrijk *dark number*. Die term wordt in sociaal-wetenschappelijk onderzoek gebruikt om dat deel van deviante gedragingen aan te duiden dat hetzij onopgemerkt is gebleven, hetzij niet aan de bevoegde instanties is gemeld. Het corruptiedelict kent waarschijnlijk een omvangrijk dark number omdat direct betrokkenen een groot belang bij geheimhouding

---

[26] Resp. bijv. Della Porta & Vannucci, 1999, Rose-Ackerman, 1999; Preston & Sampford, 2002; Punch, 1996, Punch et al., 1993; Benaissa, 1993; Kaptein, 1998, Caiden et al., 2001.

hebben, omdat getuigen die het vermoeden hebben dat sprake is van corruptie vaak een enorme drempel over moeten om informatie te verschaffen en omdat er meestal geen direct aanwijsbaar slachtoffer is.
Het vergaren van kennis over corruptie in Nederland is dus per definitie problematisch. Onze kennis over de omvang en aard is dan ook beperkt. Over de corruptiegevallen die bekend worden en disciplinair of strafrechtelijk worden onderzocht, weten we wat meer, maar ook daarover zijn nog veel interessante vragen te stellen.

Uit de centrale vraagstelling blijkt dat het gaat om drie thematieken, te weten de omvang, de aard en de afdoening van corruptie. Voor elk van die onderwerpen is geïnventariseerd wat we al weten en vervolgens is nieuw onderzoek gedaan op zoek naar nieuwe kennis. Er zijn specifieke concrete onderzoeksvragen geformuleerd, rekening houdend met wat haalbaar is gegeven de complexiteit en moeilijke meetbaarheid van het corruptiefenomeen. Eerst vatten we hieronder die vragen samen, daarna gaan we op de gebruikte onderzoeksmethoden in.[27]

1.5.1 Bestaande kennis en inzichten

Hoewel empirisch onderzoek naar corruptie veel haken en ogen kent, is er de laatste decennia nogal wat onderzoek verricht. Er werd onderzoek gedaan naar strafzaken, naar het aantal interne onderzoeken, naar opsporingsonderzoeken verricht door de Rijksrecherche en naar corruptie binnen sectoren zoals de politie en het gevangeniswezen. Ook zijn er diverse journalistieke portretten verschenen van affaires en schandalen.
Er is al met al wel het een en ander gepubliceerd over corruptie in Nederland. Doel van het eerste deelproject was een samenvattend overzicht te geven van de bestaande kennis over de aard en omvang van ambtelijke corruptie in Nederland.
De werkwijze was eenvoudig. In de eerste fase is relevante informatie en documentatie verzameld.[28] Veel was bij de onderzoeksgroepen al bekend en beschikbaar; dat beeld werd gecompleteerd met het werk van andere onderzoekers en deskundigen op dit terrein. De beschikbare en verzamelde informatie is vervolgens gebundeld in een rapportage met daarin een analytisch overzicht van de bestaande kennis.[29]

1.5.2 Omvang

De algemene vraag naar de *omvang van corruptie in het openbaar bestuur in Nederland* is vertaald in deelvragen die betrekking hebben op het aantal corruptieonderzoeken dat binnen het openbaar bestuur wordt gedaan en de uitkomst en afdoening daarvan:

> Hoeveel serieuze vermoedens van corruptie (leidend tot enigerlei vorm van onderzoek) doen zich jaarlijks binnen het openbaar bestuur voor en welke ontwikkelingen zijn wat dit betreft zichtbaar?
> Wat vormde de aanleiding voor het onderzoek, om wat voor activiteiten ging het, waren er ook bestuurders/politici bij betrokken, leidde het onderzoek tot de inschakeling van politie en justitie en wat resulteerde aan sancties?

In het onderzoek gaat het dus feitelijk om de interne onderzoeken naar corruptie en de wijze waarop daaraan een vervolg is gegeven. Daarover was al het nodige bekend voor gemeenten en de politie en dus was het zaak ook voor andere delen van het openbaar bestuur in kaart te brengen of daar corruptieonderzoeken worden uitgevoerd. Met het oog daarop is gekozen voor onderzoek naar departementen, provincies, de rechterlijke macht, waterschappen en zelfstandige bestuursorganen.

---

[27] Een meer uitgebreide schets van de opzet van de nieuwe onderzoeken naar respectievelijk de omvang, aard en afdoening is terug te vinden in de desbetreffende hoofdstukken 4, 6 en 8.
[28] Er zijn ook achtergrondgesprekken gevoerd met enkele deskundigen, met name met vertegenwoordigers van de Rijksrecherche, het Bureau Integriteit van de gemeente Amsterdam, het openbaar ministerie (OM) en van een privaat onderzoeksbureau.
[29] In dit boek is het overzicht uit die rapportage terug te vinden in de hoofdstukken over de 'bestaande kennis' (hoofdstukken 3, 5 en 7).

Het onderzoeksproject bestond uit een enquête over het aantal corruptieonderzoeken. Het onderzoek is te zien als een vervolg op eerder gehouden enquête onder gemeentesecretarissen. Daarin werd gevraagd naar alle vermeende en werkelijke gevallen van corruptie en fraude onder politici en ambtenaren waarnaar in enigerlei zin onderzoek was gedaan gedurende de laatste vijf jaren (of zo lang als de geënquêteerde secretaris in functie was). Dat onderzoek bood inzicht in de omvang en aard van corruptieonderzoeken in gemeenten. Het uitgevoerde nieuwe enquêteonderzoek heeft zich gericht op het aantal corruptie-onderzoeken binnen provincies, departementen, rechterlijke macht, waterschappen en zelfstandige bestuursorganen. Meer dan het gemeenteonderzoek werd het toegespitst op corruptie. Wel is voor de vergelijkbaarheid zoveel mogelijk dezelfde vragenlijst gebruikt. Ook stelden we een aantal achtergrondvragen over de aandacht voor integriteit en de omvang van het integriteitsbeleid en vroegen we naar de visie van de respondent op de omvang van het probleem en de veranderingen in corruptie en fraude in de eigen organisatie.
Onderdeel van de enquête waren vragen naar het aantal onderzochte gevallen (omvang), de uitkomst (uitslag, sancties), het beleidsterrein en de activiteiten, de herkomst van de informatie die aanleiding was een onderzoek in te stellen, de aandacht voor corruptie in de organisatie en de aanwezigheid van integriteitsbeleid.
Het onderzoek werd uitgevoerd door de VU samen met IntomartGfK.

1.5.3 Aard

De algemene vraag naar *de aard van corruptie in het openbaar bestuur in Nederland* is uitgesplitst in deelvragen over kenmerken van corruptiegevallen:
1 in welke mate betreft het politici of ambtenaren en gaat het om leidinggevenden of uitvoerenden?
2 binnen welke beleidssectoren doet zich corruptie meer of minder voor en welke activiteiten blijken meer of minder gevoelig?
3 welke motieven zijn van belang voor de corrupte functionaris?
4 wat kenmerkt de persoon en de persoonlijke omstandigheden van de corrupte functionaris?
5 wat typeert het werk van de functionaris en zijn of haar organisatie (leiding, controle, cultuur)?
6 wat typeert de relatie tussen ‘omkoper’ en ‘omgekochte’: ruil, duur en aard?
7 wat typeert het proces: wie ontdekt de corruptie, gaat corruptie gepaard met andere integriteitsschendingen en hoe verloopt de afdoening?

Dit project was bedoeld om meer specifieke informatie over de aard van de corruptiegevallen te verzamelen en die informatie te verbinden met de context waarbinnen de corruptie zich had voorgedaan. Om dat te kunnen doen is *casestudieonderzoek* verricht, een onderzoeksstrategie die inhoudt dat een naar tijd en plaats afgebakend deel van de sociale werkelijkheid relatief intensief en weinig reducerend wordt beschreven en geanalyseerd.
Hoe zijn we van daaruit tot de uiteindelijk bestudeerde casussen gekomen? Eerst zijn alle onderzoeken van de Rijksrecherche over de periode 2000-2003 geïnventariseerd waarbij wellicht sprake was van corruptie. Daarbij ging het om 30 dossiers (met ook de betrokkenheid van een derde partij).
Een aantal van deze dossiers is nog niet afgesloten. Die zijn in ons onderzoek niet meegenomen. Van de wel afgesloten dossiers, bleek het onderzoek lang niet in alle gevallen tot een concrete verdenking te leiden. Bij twaalf afgesloten dossiers bleken er na serieus onderzoek sterke vermoedens te zijn bij de Rijksrecherche dat de zaak om corruptie draaide. Daarvan zijn er negen bestudeerd. Uit één van deze negen dossiers zijn twee ambtenaren onderzocht. Uiteindelijk zijn dus negen corruptiezaken en tien van corruptie verdachte functionarissen (onze ‘cases’) onder de loep genomen. Op basis van de dossiers en interviews met rechercheurs werd van elke casus een overzicht gemaakt van kenmerken (een verscheidenheid van aspecten, inclusief de hierboven genoemde). Aanvullend en om de bevindingen uit de casestudies te beproeven, is ook een aantal gesprekken met deskundigen gevoerd.

1.5.4 Afdoening

Uit de hoofdvraag over de afdoening van vermoedens van corruptie die tot een strafrechtelijk onderzoek hebben geleid, zijn de volgende deelvragen afgeleid:
1. Hoeveel strafrechtelijke onderzoeken naar corruptie verrichten de verschillende daarbij betrokken instanties op jaarbasis en welke temporele ontwikkelingen zijn daarin zichtbaar?
2. Hoe is de verhouding tussen de afdoeningen waarvoor het OM kan opteren – sepot, transactie, vervolging – in zaken waarin een concrete verdenking ex art. 27 WvSv. op het terrein van ambtelijke corruptie is gerezen?
3. Hoe verhouden de strafeis van het OM en het gerechtelijk oordeel zich tot elkaar; waaraan is een eventuele discrepantie in straftoemeting toe te schrijven?
4. Welke (juridische en niet-juridische) problemen doen zich bij de opsporing, vervolging en berechting van ambtelijke corruptie voor?

Bij het inventariseren van de afwikkeling van corruptiezaken zijn twee wegen bewandeld, te weten: backward tracking en forward tracking.
Met behulp van de landelijke officier voor corruptiezaken is een overzicht verkregen van alle zaken die in de periode 2000-2003 aan het Openbaar Ministerie zijn gemeld. Ook is met behulp van de datasystemen van het openbaar ministerie een overzicht gegenereerd van de zaken waarin gedurende de periode 1994-2003 art. 177 Sr (omkoping van een ambtenaar), art. 177a Sr. (omkoping niet met ambtsplicht strijdige handeling), art. 178 Sr (omkoping van een rechter), of één van de artikelen van titel XXVIII (ambtmisdrijven) van het Wetboek van Strafrecht ten laste is gelegd; wat de laatste categorie misdrijven betreft is speciale aandacht gewijd aan art 362 Sr (aannemen van steekpenningen in ruil voor een niet met de ambtsplicht strijdige handeling), art. 363 Sr (aannemen van steekpenningen door een ambtenaar in ruil voor een met de ambtsplicht strijdige handeling) en art. 364 Sr (aannemen van steekpenningen door een rechter).
Omdat het vermoeden bestaat dat niet alle corruptieonderzoeken leiden tot het aanbrengen van de zaak bij de rechter, is ook via *forward tracking* de door het OM gehanteerde afdoeningwijze geanalyseerd. Daarbij ging het om 50 corruptieonderzoeken – evenredig verdeeld over het land en over de verschillende soorten van ambtelijke instellingen – waarvan bekend was dat de dossiers gedurende de jaren 1998-2003 door opsporingsinstanties of ambtelijke instellingen aan het OM ter beschikking zijn gesteld. In een ander deel van het onderzoek stond de strafrechtelijke afloop van de vervolging centraal. Resulteert de vervolging in een schuldigverklaring en een strafrechtelijke veroordeling en blijft dit rechterlijk oordeel in hoger beroep en eventueel cassatie in stand? Hoe verhoudt de strafeis zich tot de door de rechter opgelegde straf? Dertig strafzaken waarvan de strafrechtelijke vervolging van de verdachte aanving in de periode 1998-2003 zijn bestudeerd.

1.5.5 Monitoren

Een vraag die afsluitend aan de orde zal komen is die naar de mogelijke ontwikkeling van een monitor waarmee in de toekomst trends en ontwikkelingen op corruptiegebied zouden kunnen worden vastgesteld. Wat zijn de consequenties van de gepresenteerde onderzoeksresultaten voor de mogelijkheid corruptie wat meer systematisch te ‘monitoren’?

1.6 Opzet van het boek

Het in Nederland gedurende de laatste decennia verrichte wetenschappelijk onderzoek naar corruptie wordt in hoofdstuk 2 kort chronologisch geschetst. Er wordt begonnen met de pioniers van vòòr 1992, gevolgd door een globale schets van het onderzoek dat sindsdien is verricht.

Deel II betreft het eerste centrale thema: de omvang van corruptie in Nederland.
In hoofdstuk 3 komt de bestaande kennis over de omvang van corruptie aan bod. Wat weten we over het aantal strafzaken en veroordelingen en van het aantal interne onderzoeken naar corruptie (en fraude) dat allerlei overheidsinstanties jaarlijks verrichten? Hoeveel corruptie zien medewerkers in de eigen werkomgeving, hoe staat het met de corruptiereputatie?
Hoofdstuk 4 bevat de opzet en de resultaten van het nieuwe onderzoek: een enquête onder departementen, provincies, rechterlijke macht, waterschappen en zelfstandige bestuursorganen. Hoeveel corruptie- en fraudeonderzoeken vinden plaats, wie zijn onderwerp van onderzoek, wat gebeurt er en hoe verhouden de onderzoeken zich tot de aandacht voor het thema en het beleid?

Deel III gaat over de aard van corruptie. In hoofdstuk 5 geven we een indruk van de kennis over de aard van de corruptiegevallen met als belangrijkste elementen de mate waarin het om ambtenaren of politici gaat, de verdeling over de verschillende sectoren van het openbaar bestuur, de kenmerken van omkoper en omgekochte en factoren die bijdragen aan ontdekken en onderzoeken.
Hoofdstuk 6 presenteert de nieuwe bevindingen betreffende de aard van corruptie. De basis is kwalitatief onderzoek naar 10 corruptiezaken. Met dat onderzoek als uitgangspunt wordt aandacht besteed aan kenmerken van de corrupte functionaris, de relatie tussen die functionaris en de ‘omkoper’ en de omgeving waarin zich de corruptie afspeelde.

Deel IV staat in het teken van de wijze van afdoening. Andermaal volgt eerst, in hoofdstuk 7, een inventarisatie van de bestaande kennis: wat weten we van het opsporingsonderzoek naar corruptie (instroom en doorstroom van zaken), de vervolging van binnenlandse corruptie (beleid, aantal zaken) en het strafrechtelijke of arbeidsrechtelijke vervolg dat er aan wordt gegeven? In hoofdstuk 8 worden de opzet en de resultaten van het nieuwe onderzoek naar de afdoening van corruptie in ons land geschetst.

In Deel V wordt de balans opgemaakt. Hoofdstuk 9 brengt de resultaten van de verrichte onderzoeken samen, tegen de achtergrond van de bestaande kennis. Welke antwoorden op de onderzoeksvragen zijn gevonden? Dit slothoofdstuk bevat ook de conclusies en geeft de richting aan waaraan in het kader van de ontwikkeling van een corruptiemonitor kan worden gedacht.

2 Onderzoek naar corruptie in Nederland in vogelvlucht

In dit hoofdstuk volgt een kort chronologisch overzicht van het onderzoek en de ontwikkeling van de kennis over corruptie in Nederland. Eerst komen de pioniers van vóór 1992 aan bod, daarna de onderzoeken uit respectievelijk de perioden 1992-1994 en 1995-2004.[30]

In de latere hoofdstukken wordt uitgebreider ingegaan op de bestaande kennis over de omvang, aard en afdoening van corruptie in ons land.

2.1 Pioniers

Een overzicht van de schaarse Nederlandse sociaal-wetenschappelijke literatuur van na de Tweede Wereld-oorlog dient tenminste de namen Wertheim en Brasz te bevatten. In 1961 publiceerden zij *Corruptie*, volgens de auteurs ten onrechte een van de 'sterk verwaarloosde onderwerpen' van de sociologische wetenschap. Wat verstonden zij onder corruptie? Wertheim verwees om te beginnen nadrukkelijk naar het spraakgebruik:

> 'Corrupt noemen wij een ambtenaar, die van particulieren giften aanvaardt, welke worden gedaan in de onderstelling dat hij daardoor geneigd zal zijn aan de belangen van de gever bij zijn ambtsuitoefening bijzondere aandacht te schenken.'[31]

Wertheim benadrukte dat corruptie-interpretaties een bepaalde maatschappelijke en zedelijke situatie vooronderstellen, zodat het concept niet als universeel sociologisch begrip dienst kan doen. Hij verduidelijkte zijn standpunt aan de hand van een schets van de ontwikkelingen in het geografisch gebied waarop hij zich in onderzoek richtte: Zuidoost-Azië (met veel voorbeelden uit Nederlands-Indië).
Brasz koos bij de begripsbepaling een andere invalshoek. Uitdrukkelijk zocht hij een plaatsbepaling in de sociologie van de macht. Corruptie zou in ruime zin als machtsbederf kunnen worden opgevat. Corruptie omschreef hij als

> 'het steelsgewijze uitoefenen van afgeleide macht op basis van het daarmede samenhangende gezag of een formele bevoegdheid ten nadele van de doeleinden van de originaire macht en ten voordele van buitenstaanders onder de schijn van legitieme machtsuitoefening'.[32]

Brasz vermoedde dat Nederlanders niet meer of minder geneigd zijn tot het tolereren van corruptie en het profiteren ervan als bijvoorbeeld Amerikanen en Indonesiërs, maar signaleerde ook dat er maar weinig over machtsbederf bekend was. Zo bevatte zijn bijdrage het voorbeeld van de vermoedens van omkoping bij de aankoop van helmen en gasmaskers door het ministerie van Oorlog en het geringe aantal strafzaken tegen (pogingen tot) omkoping.
Hoetjes, die - twee decennia later - het sociaal-wetenschappelijk vaandel van Brasz en Wertheim overnam, kwam tot de volgende definitie: 'Wij spreken van corruptie, wanneer zich in het bewuste besluitvormingsgedrag van de bekleder van een openbare positie een illegitieme ruiltransactie voordoet, die verbonden is met ongeoorloofde loyaliteiten, dat wil zeggen ten goede komt aan ongeoorloofde belangen.'[33] Wat precies

---

[30] Ter beantwoording van de vragen naar de stand van zaken van onze kennis is literatuur- en documentenonderzoek verricht. Wat bij de eigen onderzoeksgroepen al bekend en beschikbaar was werd aangevuld met de informatie vanuit het werk van andere onderzoekers en deskundigen op dit terrein. Het resultaat daarvan werd gebundeld in een rapportage met een analytisch overzicht van de bestaande kennis (dat de basis vormde voor de overzichten van de bestaande kennis in de hoofdstukken 3, 5 en 7).
[31] Wertheim & Brasz, 1961: 7.
[32] Wertheim & Brasz, 1961: 42.
[33] Hoetjes, 1982: 48.

illegitiem en ongeoorloofd is hangt af van de dominante groepsnormen die voor de desbetreffende openbare positie gelden. De studie van Hoetjes was vooral conceptueel en theoretisch van aard, zodat het bij hem vooral ging om de betekenis van corruptie en de oorzaken en oplossingen die van belang leken (met als oorsprong zijn studie naar corruptie in India, terugkomend in zijn proefschrift van 1977). Het empirisch materiaal bestond vooral uit gegevens over strafzaken en veroordelingen in de periode 1946-1979. Hoetjes was in de jaren tachtig de belangrijkste onderzoeker die in de bestuurskunde en de politicologie aandacht voor corruptie vroeg.[34]
Bouman schreef als gepensioneerd wetenschappelijke hoofdambtenaar vanuit een andere optiek en gedrevenheid over 'ambtelijke willekeur en corruptie' in Nederland. Hij maakte kennis met corruptie in Indonesië, maar richtte zijn pijlen vooral op Nederland. Hij definieerde corruptie als 'het opzettelijk in een vertrouwenspositie, een dienstverhouding of openbaar ambt op het voordeel van een persoon of groep gericht handelen of nalaten van handelen, zodat een andere persoon of groep dan wel de maatschappij schade wordt toegebracht of niet tegen schade wordt beschermd'.[35] In deze definitie, zo stelde hij, is ook plaats voor vormen van politieke corruptie als kiezersbedrog, inspraakbedrog en misleidende overheids-voorlichting. Hij koos derhalve voor een ruime omschrijving van corruptie, waarbij hij aan de hand van talrijke voorbeelden de onbetrouwbaarheid en het falen van de Nederlandse overheid trachtte aan te geven. De aanpak is te typeren als anekdotisch: een gedreven aanklacht werd geïllustreerd met ervaringen van hemzelf en anderen en voorbeelden van vormen van luiheid, laksheid, willekeur en corruptie.

Ook de 'vroege' fraudeliteratuur dient te worden vermeld. De criminoloog Hoefnagels stelde dat fraude overal is (zonder dat begrip overigens af te bakenen). Er zijn grote en kleine fraudes:

> 'Ze worden gepleegd door de grote handige jongens, de snelle instrumentalisten van de vergader- en boekhouderstaat, maar ook door de gewone burger, de kleine klusser, de zwarte werkster, de buurman die de grijze verleiding niet weerstaat omdat zij tot het dagelijks leven behoort. Fraude is het delict van de jaren tachtig. De jaren tachtig manifesteren een bureaucratie die van hoog tot laag perverteert. Fraude is daar een artefact van.'[36]

Ook Van Helvoort en Kamerling keerden zich in dramatische termen tegen fraude die kennelijk overal aanwezig was: een internationale epidemie, een gevaarlijk virus, 'de paalworm die in de pijlers van onze samenleving huist'.[37] Brants en Brants lieten zien hoe de betekenis van het begrip fraude was veranderd. Het begrip leek te zijn opgerekt, zodat niet alleen traditionele vormen van bedrog en valsheidsdelicten eronder werden begrepen; via werknemersfraude, koppelbazen en belastingfraude viel ook 'structurele fraude' onder het begrip. Ook naar de overheid werd de beschuldigende vinger uitgestoken:

> 'Zowel individuele politici en bewindslieden als de overheid die zij vertegenwoordigen, blijken belangen te kunnen hebben die tot frauduleuze situaties aanleiding geven. Hiervoor bestaat geen ingeburgerde term, al wordt soms in de Amerikaanse literatuur van *governmental crime* gesproken.'[38]

De georganiseerde misdaad (misdaadondernemingen) werd in die tijd ook nogal eens met corruptie geassocieerd.[39] De Centrale Recherche Informatiedienst concludeerde in haar jaarverslag over 1991 dat er in Nederland bijna zeshonderd groeperingen bestonden die zich op bovenlokaal niveau met georganiseerde criminaliteit bezig hielden. Regionale criminele inlichtingendiensten verzamelden informatie met als resultaat een beeld van de omvang en kenmerken van criminele groepen in de regio. In 18% van de gevallen waren er aanwijzingen voor corruptie van overheidsfunctionarissen of personen uit het bedrijfsleven; dit

---

[34] Hoetjes, 1984a, 1984b, 1986, 1991.
[35] Bouman, 1978.
[36] Hoefnagels, 1987: 19.
[37] Van Helvoort & Kamerling, 1983: 6.
[38] Brants & Brants, 1991.
[39] CRI, 1992; Van Duyne, Kouwenberg & Romeijn, 1990.

betekende dat van 106 criminele groepen verondersteld werd dat ze met corruptie van doen hadden. Het waarheidsgehalte van deze suggestie is overigens nooit aangetoond.

Sectoren
Corruptieonderzoek naar specifieke sectoren van het openbaar bestuur betrof nogal eens onderzoeken naar politiële corruptie. Nationaal en internationaal was Maurice Punch een pionier op dit terrein, mede dankzij onderzoek naar corruptie binnen de Amsterdamse politie.[40] Veelbetekenend is ook dat drie van de vier artikelen in het themanummer over corruptie van het tijdschrift *Justitiële verkenningen* (mei 1991) betrekking hadden op de politie. Blaauw belichtte daarin de achtergronden van corrupte agenten, Pijl behandelde de bestrijding van politiële corruptie en Marchand en Wennekendonk gaven een samenvatting van de visie van politiepersoneel op de rijksrecherche. In dezelfde periode werkte Fijnaut voor de Recherche Advies Commissie aan de beschrijving en analyse van veertien gevallen van politiële corruptie in Nederland.[41]
Hoewel er in die tijd maar weinig empirisch onderzoek plaatsvond, is over bepaalde overheidsorganisaties en specifieke beleidssectoren wel wat bekend: over incidenten zoals de wetsovertreding door de toenmalige Binnenlandse Veiligheidsdienst[42], corruptie binnen bepaalde overheidsdiensten[43] en, zoals gezegd, over corruptie binnen de politie.

Conclusie
Er is vóór 1992 wel geschreven over corruptie maar empirisch sociaal-wetenschappelijk onderzoek was schaars. Wel wisten we wat meer over corruptiezaken die op de agenda van de strafrechter belandden en was er enige kennis over politiële corruptie.

2.2 Onderzoek 1992-1994

De al eerder genoemde toespraken in 1992 van minister Dales van Binnenlandse Zaken leidden tot een stapsgewijze beleidsontwikkeling, aanvankelijk gericht op een combinatie van misdaadbestrijding en integriteitsbewaking.[44] Dit hield verband met de betrokkenheid van de Binnenlandse Veiligheidsdienst, want de landelijke overheid maakte zich zorgen over de georganiseerde misdaad en de corrumperende invloed die daarvan uit zou kunnen gaan op de politie, ambtenaren en specifieke beroepsgroepen als notarissen en advocaten. Ook meer specifieke vormen van corruptie werden gesignaleerd, bijvoorbeeld in Nederlandse kranten die over vermoedens van grootschalige corruptie in Limburg schreven. Tegelijk hiermee nam in de wetenschap de aandacht voor corruptieonderzoek toe.

Hoetjes vervolgde in het begin van de jaren negentig zijn onderzoek naar corruptiezaken die sinds de Tweede Wereldoorlog voor de (straf)rechter kwamen.[45] Bovens vulde deze gegevens aan.[46] De belangrijkste conclusie was dat het om een klein aantal strafzaken ging en dat het aantal vrijwel gelijk bleef.
In 1991 startte het onderzoek bij bestuurskunde aan de Vrije Universiteit, dertig jaar nadat Brasz aan de VU - de eerste hoogleraar Bestuurskunde - erover schreef. Huberts rapporteerde in 1992 over onderzoek onder gemeentesecretarissen, waaruit bleek dat het openbaar bestuur in die tijd jaarlijks enkele honderden gevallen van corruptie en fraude in onderzoek nam (Huberts, 1992, 1993).

---

40 Punch, 1985.
41 Fijnaut, 1993; Kolthoff , 1994.
42 Van Beijnum & Bos, 1990.
43 Van den Hoff, 1986.
44 Dales, 1994 (toespraken van juni 1992 en september 1992); Vriends, 1999.
45 Hoetjes, 1991.
46 Bovens, 1996.

In dezelfde periode besteedde de Stichting Maatschappij en Politie aandacht aan het corruptiethema. Zo organiseerde zij de vijfde internationale conferentie tegen corruptie - IACC - in Amsterdam in 1992[47] en schonk Ruimschotel aandacht aan de vraag welke maatregelen een overheidsinstelling of een bedrijf kan treffen om corruptie en fraude tegen te gaan.[48]
Journalistiek onderzoek naar corruptie werd door twee verslaggevers van De Limburger gedaan, Joep Dohmen en Henk Langenberg. Een belastinginspecteur ontdekte in 1989 bij toeval de smeergeldenrekening van een wegenbouwer en gaf deze bevinding aan de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst door. Het onderzoek leidde in 1992 tot rechtszaken die de twee journalisten op het spoor van de 'vriendenrepubliek Limburg' zetten. In 1992 en 1993 stelde, mede dankzij onthullingen door de journalisten, het toen geformeerde corruptieonderzoeksteam verschillende strafrechtelijke onderzoeken naar burgemeesters, wethouders en ambtenaren in.[49]

Een sector die in opdracht van de BVD door de bestuurskundigen Van Vugt en Boet[50] werd onderzocht was het milieu, in het bijzonder de integriteitsrisico's die zich bij grensoverschrijdende afvalstromen voordeden. Hoe vaak corruptie of fraude precies voorkwamen, werd niet duidelijk, wel schetsten de auteurs indringend dat er grote belangen op het spel stonden, dat milieucriminaliteit niet mocht worden onderschat en dat de bestrijding ervan noodzakelijk was.
De media namen zo nu en dan het initiatief een groep functionarissen te onderzoeken. Zo deed *NRC Handelsblad* in 1993 onderzoek naar burgemeesters met als conclusie dat 20% van hen de laatste vijf jaren met corruptie onder ambtenaren te maken had gehad; in de helft van de gevallen was strafrechtelijk opgetreden, in 95% van de gevallen (ook) disciplinair.[51]

2.3 Onderzoek 1995-2004

2.3.1 Openbaar bestuur

In het midden van de jaren negentig trok de IRT-affaire veel aandacht. Eind 1993 was het Interregionaal Team Noord-Holland/Utrecht ontbonden door toenmalig burgemeester Van Thijn, hoofdofficier van justitie Vrakking en hoofdcommissaris Nordholt. Nadat eerst de Bijzondere Onderzoekscommissie IRT – de Commissie-Wierenga[52] – het ontstaan en de ontwikkelingen van de conflicten die aan de opheffing van het IRT ten grondslag lagen, onder de loep had genomen, werd door het parlement op voorspraak van de werkgroep Van Traa[53] een parlementaire enquête ingesteld. Centraal in deze enquête, die onder leiding stond van de reeds genoemde Van Traa, stonden de omstreden opsporingsmethoden die de politie hanteerde bij het bestrijden van de georganiseerde criminaliteit (het werken met zogenaamde groei-informanten; gecontroleerde doorleveringen etc.) en het gebrek aan toezicht en supervisie vanuit het openbaar ministerie. In alle commotie die de IRT-affaire teweeg bracht werden door hoge politie-functionarissen en justitievertegenwoordigers echter ook over en weer beschuldigingen van corruptie

47 Punch et al., 1993.
48 Ruimschotel, 1992.
49 Dohmen & Langenberg, 1994; Dohmen, 1996.
50 Van Vugt & Boet, 1994.
51 Aangehaald als "onderzoek van het NRC-Handelsblad met de Leidse universiteit" in Niemeijer, Huisman & Beijers, 1997: 33.
52 *Rapport van de bijzondere onderzoekscommissie IRT (Commissie-Wierenga)*, Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1994, 2 dln.
53 Rapport van de werkgroep voor onderzoek opsporingsmethoden, *Opsporing gezocht*, Tweede Kamer, 1994-1995, 23945, nr. 2.

geuit. Uiteindelijk besteedde vooral het deelrapport over de georganiseerde misdaad in de grote steden aandacht aan het gevaar van omkoping van bestuurders en ambtenaren door de georganiseerde misdaad.[54] In Amsterdam volgde daarop een stedelijk programma met het bestuurlijk aanpakken van criminaliteit en extra aandacht voor de integriteit van het lokale bestuur.

De Algemene Rekenkamer (1996) voegde aan het integriteitsonderzoek naar gemeenten informatie over de rijksoverheid toe. Gesprekken met vertegenwoordigers van de departementen leidden tot een eerste overzicht van de gesignaleerde integriteitsinbreuken en het gevoerde beleid. Ten aanzien van 143 functionarissen van de ministeries waren er in de periode van 1990 tot medio 1995 concrete vermoedens van fraude en corruptie ontstaan. In het merendeel van de gevallen ging het daarbij om fraude; een exacte uitsplitsing naar het aantal fraudegevallen en corruptiezaken werd niet gegeven, omdat de ministeries dit onderscheid niet in alle gevallen hadden aangebracht. Sinds 1990 was in dertig zaken aangifte bij het Openbaar Ministerie gedaan.

Een enquête onder een internationaal publiek van corruptiedeskundigen plaatste de omvang en aard van corruptie en fraude in Nederland in perspectief.[55] Corruptie en fraude werden daarin als de 'misuse of public power for private gain' gedefinieerd, met bij corruptie privaat voordeel van een belanghebbende derde partij terwijl bij fraude die partij ontbreekt. De Nederlandse respondenten schatten in ons land 2.5% van de politici en 4% van de ambtenaren als corrupt. Dat is een verhoudingsgewijs laag percentage. Ook leverde de enquête informatie op over de volgens de respondenten relevante oorzaken en achtergronden van gesignaleerde corruptie.

Onderzoek naar corruptie en fraude in gemeenten kreeg een vervolg via criminologisch onderzoek aan de Vrije Universiteit.[56] Gemeentesecretarissen werd gevraagd naar de omvang van zeven typen integriteitsschendingen en naar het beleid van de gemeente. In totaal werden tussen de 450 en 650 integriteitsaantastingen per jaar in alle Nederlandse gemeenten tezamen gemeld, waarvan 12% corruptie- en fraudegevallen. Het aantal corruptiegevallen week niet van de bevindingen van Huberts af.[57] In de periode 1992-1996 was er in dit opzicht niet veel veranderd, zo concludeerden de auteurs.[58]

Meer kwalitatief van aard was een diepteonderzoek in drie gemeenten naar integriteitsschendingen en integriteitsbeleid.[59] Daarin werd op basis van interviews, documenten en dossiers onder meer gezocht naar alle integriteitsschendingen gedurende een periode van vijf jaren. Fraude, diefstal en verduistering kwamen betrekkelijk vaak voor. Corruptie (omschreven als het in functie iets doen of nalaten om daarmee persoonlijk gunsten van derden te verwerven) werd in mindere mate aangetroffen en regelrechte omkoping in het geheel niet, wel was er soms sprake van *corruptogene relaties* van een profiterende ambtenaar of politicus die een gift of reisje kreeg aangeboden of een vakantiehuisje 'om eens op adem te komen' zonder dat daar direct een tegenprestatie tegenover stond.[60]
G. van den Heuvel wees in deze periode op *collusie* als een variant van corruptie.[61] Daarbij gaat het om een 'heimelijke verstandhouding' tussen partijen. Wellicht weet men wel dat het scheef zit en dat corrupt gehandeld wordt, maar het gedrag wordt niet gemeld en oogluikend of zelf uitdrukkelijk toegelaten.

---

[54] Fijnaut & Bovenkerk, 1996.
[55] Huberts, 1996.
[56] Niemeijer, Huisman & Beijers, 1997.
[57] Huberts, 1992.
[58] Niemeijer, Huisman & Beijers, 1997: 33.
[59] Van den Heuvel, Huberts & Verberk, 1999.
[60] Van den Heuvel, Huberts & Verberk, 1999: 78.
[61] G. van den Heuvel, 1998. Zie ook hoofdstuk 1.

Opsporingsonderzoek naar ambtelijke corruptie was en is een belangrijke taak van de Rijksrecherche. Zij rapporteert sinds een aantal jaren over haar corruptieonderzoeken. Nelen en Nieuwendijk analyseerden de 145 zaken die in de periode 1998-2000 onder de noemer *corruptie* werden onderzocht (waaronder 56 bij de politie, 34 bij penitentiaire inrichtingen, 55 bij gemeenten, ministeries e.d.). Ze concludeerden dat meer dan de helft van de onderzoeken om inhoudelijke redenen (vermoedens onterecht, niet hard te maken, niet te verbinden met dader) werden beëindigd en dat slechts een vijfde deel van de onderzoeken in een concrete verdenking jegens één of meer verdachten resulteerde (in 60% van die gevallen ging het Openbaar Ministerie tot vervolging over).[62]
De aard van de ambtelijke prestatie die in corruptiegevallen werd verlangd, varieerde. In de 145 zaken was meestal onjuiste omgang met vertrouwelijke informatie (38%) in het geding (vaak ging het om lekken naar criminelen), gevolgd door het binnenbrengen van contrabande in penitentiaire inrichtingen, het bevoordelen van ondernemers bij opdrachten en dergelijke en betrokkenheid bij drugshandel.[63]

Ook deed Nelen onderzoek naar integriteitsschendingen die in de gemeente Amsterdam waren onderzocht.[64] Vanaf 1997 is er in die gemeente een Registratiepunt voor fraude en corruptie (en andere integriteitsschendingen). Het totale aantal meldingen nam flink toe, in 1999 nog 19 meldingen, in 2000 en 2001 61, in 2002 97[65] en in 2003 door met 106 meldingen (waaronder 12 over corruptie, 15 over fraude en 36 over diefstal en verduistering).[66] Interessant is ook dat ongeveer eenderde door een burger werd gemeld en bijna tweederde vanuit de gemeentelijke organisatie. Aan het onderzoek naar de Amsterdamse situatie kan nog worden toegevoegd dat in 2004 aan de stijging van het aantal meldingen een eind is gekomen en dat later duidelijk is geworden dat de Amsterdamse toename uitzonderlijk was, afgezet tegen wat er in andere gemeenten gebeurde.[67]

De laatste jaren gaat de maatschappelijke en politieke discussie over corruptie en fraude in het openbaar bestuur in belangrijke mate over misstanden die uit onregelmatigheden in de bouwsector zijn voortgevloeid.[68] In het kader van de parlementaire enquête naar de bouwsector concludeerden Maastrichtse criminologen op basis van een aantal praktijkgevallen dat corruptie in deze sector een 'endemisch' karakter heeft.[69] De parlementaire enquêtecommissie koos een wat andere terminologie en invalshoek. Zij concludeerde dat corruptie niet ‘structureel’ van aard lijkt, daarbij met name leunend op de constatering dat slechts een beperkt aantal gevallen van corruptie in strafrechtelijke zin is geconstateerd. Tot een uitvoerig debat over de omvang van corruptie in de bouw leidde dat niet (het is de onderzoekers contractueel verboden een dergelijk openbaar debat met de commissie aan te gaan).[70] Na de parlementaire behandeling raakte het onderwerp corruptie in de bouw wat op de achtergrond.[71] Begin 2005 veranderde dat met de strafzaken tegen ambtenaren, de klokkenluider Ad Bos en (vertegenwoordigers van) bouwondernemingen.

In 2002 publiceerde Van Hulten een overzicht van de corruptieproblematiek in nationaal en internationaal verband. Hij verzamelde gegevens uit een veelheid van bronnen over ‘the abuse of public power for

---

62 Nelen & Nieuwendijk, 2003: 14-15.
63 Nelen & Nieuwendijk 2003: 28.
64 Nelen, 2003.
65 Nelen, 2003: 8.
66 http://www.amsterdam.nl/contents/pages/00000393/2ehalfjaarrapportage2003cri.pdf
67 Zie de eerder genoemde site en het onderzoek van Huberts et al. (2004) dat in hoofdstuk 3 terug komt.
68 Meeus & Schoorl, 2002.
69 Van den Heuvel, Quaedvlieg, Reijntjes, Roef & Zijlstra, 2002 (rapport over aard en omvang van de onregelmatigheden in de bouwnijverheid in het kader van de parlementaire enquête Bouwnijverheid).
70 Meteen na het uitkomen van het commissierapport leidde dit thema tot enige discussie in de pers. Zie bijv. http://www.nrc.nl/dossiers/bouwfraude/artikel/1040278202912.html voor een artikel van Joep Dohmen in NRC Handelsblad ‘Corruptie bouw is toch geen incident’ (19-12-2002).
71 Dohmen & Verlaan, 2003.

private gain' of 'the misuse of entrusted power for private gain'.[72] Bijzonder is dat hij ook aandacht besteedde aan de internationale dimensie, waaronder de omkoping van buitenlandse ambtenaren en politici door Nederlandse bedrijven en burgers.

2.3.2 Onderzoek per sector: politie, politiek, gevangeniswezen

Ook binnen bepaalde sectoren van de overheid is onderzoek naar corruptie en integriteit gedaan.
De politie is tot nu toe het meest uitgebreid onderwerp van onderzoek geweest. Zo onderzochten Lamboo e.a. hoeveel en wat voor typen integriteitsonderzoeken jaarlijks binnen de politie plaatsvonden.[73] Het is de bedoeling om dit onderzoek in het kader van de monitor integriteitsonderzoeken politie (MIOP) met enige regelmaat te herhalen. Het aantal interne onderzoeken naar corruptie is relatief gering. Dat blijkt ook uit kwalitatief onderzoek met uitvoerige interviews met politiemensen over de morele dilemma's en problemen waarmee ze te maken krijgen. Er doen de nodige corruptieverhalen de ronde maar er zijn maar weinig politiemedewerkers die het in hun directe nabijheid hebben meegemaakt.[74]
Interessant is daarnaast enquêteonderzoek waarin aan politiemedewerkers is gevraagd of onethisch gedrag in de eigen directe omgeving voorkomt.[75] De percentages voor schendingen, zoals het voor eigen gebruik meenemen van gevonden voorwerpen, zijn weliswaar laag (3% zegt dat het soms, redelijk vaak of vaak voorkomt), maar dat ligt anders voor (op zichzelf minder ernstige) schendingen zoals het bevoordelen van vrienden of familie (19%).

De Algemene Rekenkamer onderzocht integriteitsinbreuken waaronder corruptie in *penitentiaire inrichtingen* in de periode 1997-1999.[76] Uit dit onderzoek bleek het aantal corruptiegevallen in die periode te fluctueren. Ook het onderzoek naar Rijksrecherchezaken gaf een beeld van de aanwezigheid van corruptie in deze sector. Van de 145 onderzoeken in de periode 1998-2000 waarbij mogelijk corruptie in het spel was, ging het in 34 gevallen om penitentiaire inrichtingen (de op één na grootste categorie).[77]

De laatste sector die we noemen is '*de politiek*'. Onderzoek is schaars, en dat geldt ook voor gegevens over het risico van oneigenlijke beïnvloeding van politici en politieke partijen door lobbyisten of via financiële bijdragen aan met name verkiezingscampagnes.[78] In landen zoals de Verenigde Staten leidt dat tot veel discussies over integriteit en veronderstellingen over belangenverstrengeling en corruptie, maar in Nederland lijkt dat anders te liggen, hetgeen te maken kan hebben met de regels die gevestigde partijen hebben afgesproken en de soberheid van campagnes.[79] Deze constatering laat onverlet dat er wel risico's zijn.

2.3.3 Onderzoek en affaires

Vermeldenswaard zijn ook de beschrijvingen van affaires en schandalen die in het voorgaande niet of weinig aan bod kwamen. Van den Berg heeft een anekdotisch overzicht van een groot aantal affaires samengesteld. Hij schonk aandacht aan bijvoorbeeld de Lockheed-affaire (1976), de RSV-enquête (1984), de paspoortaffaire (1988), de IRT-enquête (1994-1996) en de CTSV-affaire (1996).[80] Dohmen behandelde corruptie en vriendjespolitiek in Limburg[81], de Ceteco-affaire is onderzocht door de Commissie Van Dijk en

---

[72] Van Hulten, 2002: 48.
[73] Lamboo, Naeyé, Nieuwendijk & Van der Steeg, 2002.
[74] Naeyé et al., 2004.
[75] Lasthuizen, Huberts & Kaptein, 2002.
[76] Algemene Rekenkamer, 2000.
[77] Nelen & Nieuwendijk, 2003: 22.
[78] Reijntjes & Spoormans,2003; Van Hulten, 2002: 113.
[79] Koole, 1990.
[80] Van den Berg, 1997.
[81] Dohmen, 1996.

kwam ook in een artikel van De Jong aan bod.[82] Er zijn boeken en beschouwingen aan de kwestie Peper gewijd[83], aan affaires in Amsterdam[84] en aan fraude en corruptie in de bouw met veel aandacht voor Amsterdam en Limburg.[85] Van Buitenen noteerde zijn eigen ervaringen met klokkenluiderschap op Europees niveau, waarover ook Dohmen rapporteerde.[86] Soms verwoordden ook de beschuldigden hun kijk op corruptieaffaires. Voormalig burgemeester Van Poppel verzette zich tegen corruptieaantijgingen en beschadiging van zijn reputatie.[87]

2.3.4 Internationaal vergelijkend

Tot slot noemen we enkele voorbeelden van internationaal vergelijkend onderzoek.
Ten eerste slachtofferonderzoek. Hoe vaak komen Nederlanders in eigen land met corruptie in aanraking? Het Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR) werkt mee aan een internationaal onderzoek naar slachtofferschap van vele vormen van criminaliteit. In dat International Crime Victims Survey (ICVS) wordt ook aandacht aan corruptie in geïndustrialiseerde landen en ontwikkelingslanden besteed. Zo'n 60 landen hebben op vier tijdstippen aan het onderzoek meegedaan: in 1989, 1992, 1996 en 2000. Aan de geïnterviewden werd ondermeer de vraag voorgelegd of zij in het voorafgaande jaar slachtoffer van corruptie bij de overheid waren. Indien deze vraag met 'ja' werd beantwoord, werd vervolgens de vraag gesteld bij welk type bestuursorgaan dit gebeurde. Het percentage slachtoffers van corrupte ambtenaren is het hoogst in Indonesië (meer dan 30%), Schotland scoort het laagst met een percentage kleiner dan 0,1%. Nederland staat op de elfde plaats (ongeveer 0,5%).[88]
Verder is er het periodieke onderzoek van Transparency International naar de corruptiereputatie van landen. Dit is een survey-onderzoek onder zakenlieden en risicoanalisten dat duidelijk maakt hoe de corruptiereputatie van landen is. De *Corruption Perception Index* laat zien dat Nederland internationaal als 'weinig corrupt' wordt beschouwd. Dezelfde indruk is te destilleren uit het rapport dat de groep van landen tegen corruptie (GRECO) van de Raad van Europa samenstelde. De conclusies sloten aan bij het zelfbeeld van de Nederlanders: 'The Netherlands appears to belong to the group of those GRECO members that are least affected by corruption. According to the more recent official statistics, only few cases of corruption have been detected over the last past years. There is a general perception among the representatives of the Dutch State authorities that corruption is not a major problem in the country'.[89]
Maar er klonk tegelijk enige scepsis in de aanbevelingen door. 'GRECO addressed the following recommendations to the Netherlands:

> that the authorities responsible for formulating anti-corruption policies adopt a more pro-active approach towards the phenomenon of corruption in order to combat it more efficiently develop more detailed statistics, targeted research and analysis, in order to measure more clearly the extent of the corruption phenomenon in the country.'

Die scepsis van GRECO vormde een van de aanleidingen voor het onderzoek waarvan we hier verslag doen.

[82] Commissie Van Dijk, 1999; De Jong, 2000.
[83] Soetenhorst & Zonneveld, 2001; Pheijffer, 2002.
[84] Verlaan, 1999.
[85] Dohmen & Verlaan, 2003, 2004.
[86] Van Buitenen, 1999; Dohmen, 1999.
[87] Van Poppel, 1997.
[88] Nieuwbeerta, 2002: 163-181.
[89] http://www.greco.coe.int/evaluations/cycle1/GrecoEval1Rep(2003)1E-NL.pdf.

DEEL II

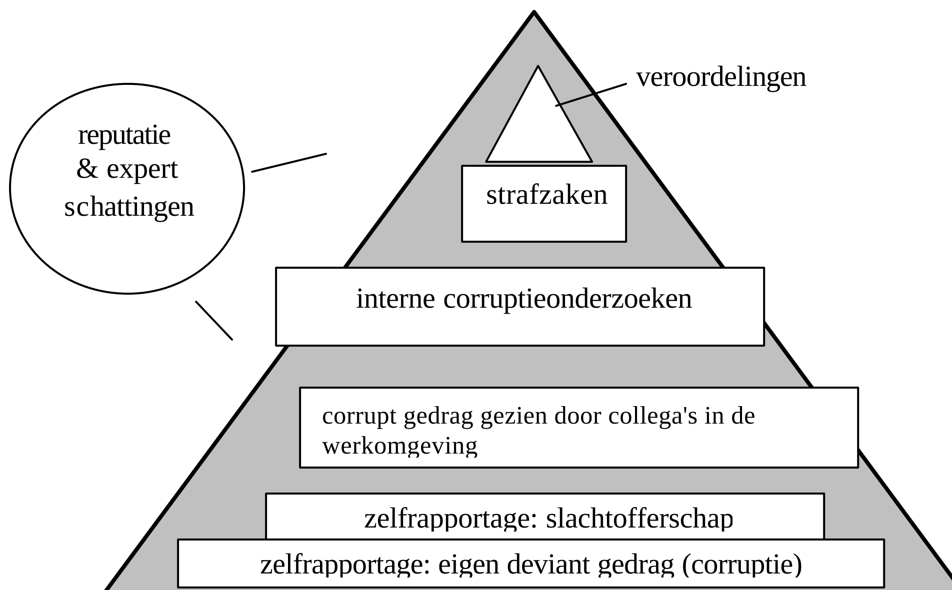
OVER DE OMVANG VAN CORRUPTIE

3 Bestaande kennis over de omvang van corruptie

3.1 Inleiding

De omvang van de literatuur over corruptie in Nederland is inmiddels aanzienlijk. Tegelijkertijd valt het op dat veel analyses een gebrekkige kennis over de precieze omvang signaleren. Sterker nog: instanties als GRECO spreken openlijk hun twijfel uit bij al te gemakkelijke veronderstellingen over het uitzonderlijke van het corruptiefenomeen.
In dit hoofdstuk presenteren we de kennis over de omvang.[90] Zo ontstaat een beeld van de betekenis van corruptie binnen het Nederlandse openbaar bestuur. We realiseren ons dat zich hierbij het onoplosbare probleem van het *dark number* voordoet. Daarbij gaat het om het besef dat een (groot) deel van de corruptiegevallen niet aan de oppervlakte komt. Dat wordt ook wel verbeeld met de metafoor van de ijsberg. Vaak wordt gesteld dat we slechts “het topje van de ijsberg” in beeld hebben en dat onderzoek nodig is om de contouren van die berg zichtbaar te maken. Zo zou duidelijker worden welk deel van de ijsberg zich onder of boven water bevindt. In figuur 3.1 wordt het onbekende gesymboliseerd met een groot grijs gebied. Toch is het de moeite waard om op diverse manieren te proberen iets meer te weten te komen over de omvang van de ijsberg. De figuur verduidelijkt de typen onderzoek en informatieverzameling die te onderscheiden zijn.[91] Wordt bijvoorbeeld onderzoek gedaan naar het aantal interne onderzoeken, dan ontstaat duidelijkheid over een deel van de corruptie-ijsberg. Omdat een deel van de interne onderzoeken tot de conclusie leidt dat er geen sprake is van corruptie, ligt een deel van de rechthoek met de interne onderzoeken buiten de ijsberg (hetzelfde geldt voor wat wordt gesignaleerd door derden).

Figuur 3.1: *Typen onderzoek naar de omvang van corruptie*



[90] Bij het inventariseren van wat al bekend is zijn we vanzelfsprekend gestart met het op een rij zetten van de resultaten van het empirisch onderzoek dat sinds 1990 door onze onderzoeksgroepen aan de VU is verricht. Als gevolg daarvan en omdat aan de VU verhoudingsgewijs veel wetenschappelijke onderzoek plaatsvond en plaatsvindt, spelen VU-onderzoeksresultaten nogal een prominente rol in de beschrijving van de bestaande kennis. Dat oogt nogal zelfgenoegzaam, maar we hopen op begrip voor die werkwijze.
[91] Het gaat louter om een illustratie; de oppervlakte van de opgenomen figuren is onbekend.

We beginnen met het topje van de ijsberg, waarover de meest 'harde' cijfers beschikbaar zijn. Wat weten we over het aantal strafzaken en het aantal veroordelingen? Vervolgens is er het aantal (interne) onderzoeken naar corruptie dat feitelijk in bestuurlijke organisaties plaatsvindt. De belangrijkste bron zijn enquêtes onder gemeentesecretarissen in 1991, 1995 en 2003. We staan daarom wat langer bij dat materiaal stil om vervolgens te rapporteren over interne corruptie - en fraudeonderzoeken die in de gemeente Amsterdam, bij de politie en in de penitentiaire inrichtingen plaatsvonden.
Daarna is er aandacht voor enquêtegegevens over de schendingen die respondenten in hun werk om zich heen zien. Wat signaleren medewerkers: hoe vaak komen gevallen van corruptie of fraude voor? Zelf-rapportages waarbij mensen gevraagd wordt naar de eigen ervaringen en het eigen gedrag zijn het meest zeldzaam.
Verder af van daadwerkelijk corrupt gedrag staan *reputatie* gegevens: de schatting van de omvang van corruptie door deskundigen. Welk percentage van de Nederlandse ambtenaren of politici is in hun ogen corrupt? Ook de Corruption Perception Index van Transparency International is een reputatiescore: hoe omvangrijk is de corruptie in Nederland in de ogen van een internationaal publiek van zakenlieden en risicoanalisten? Omdat reputatiegegevens ver af staan van de feitelijke corruptie, is dit type informatie in de figuur buiten de ijsberg geplaatst. De pijlen wijzen er op dat reputaties wel gevoed worden door informatie over bijvoorbeeld de feitelijke strafzaken over corruptie.

3.2 Strafzaken[92]

Het eerste meer uitgebreide empirisch onderzoek naar corruptie binnen de overheid was dat van Hoetjes, ook al zijn diens gegevens over strafzaken niet eenduidig te interpreteren.[93] Het aantal gevallen van ambtelijke corruptie dat in de jaren 1965-1989 voor de rechter kwam, bleek tamelijk constant te zijn. Tussen de vijftien en twintig zaken speelden jaarlijks, zo meldde hij, waarvan grofweg tweederde niet resulteerde in een strafrechtelijke veroordeling, gemiddeld nog geen twintig zaken per jaar en zes veroordelingen. Bovens maakte daarna duidelijk dat er ook in de periode 1990-1994 nauwelijks veroordelingen voor corruptie in de publieke sector werden uitgesproken.[94] Meer recent presenteerde Van Hulten een overzicht van het aantal zaken van ambtelijke corruptie op basis van gegevens van het ministerie van Justitie.[95] In de periode van 1994 tot 1998 werden in totaal 233 corruptiezaken aangemeld: 74 zaken werden geseponeerd, in 87 gevallen volgde een veroordeling.
Als we de cijfers over de jaren 1994-1998 vergelijken met die van de jaren tot aan 1990, dan lijkt het aantal veroordelingen te zijn toegenomen. Was het gemiddelde aantal eerst zes, in de periode na 1994 ligt het gemiddelde iets boven 17. Daar staat tegenover dat G. van den Heuvel et al. melden dat het aantal afdoeningen dat gebaseerd is op de corruptieartikelen beperkt blijft.[96]
De beschikbare cijfers blijken moeilijk te vergelijken te zijn. Om welke artikelen en delicten het precies gaat, wat wordt meegewogen, of het om zaken of personen gaat, zijn vragen die niet kunnen worden beantwoord.

[92] In Deel IV staat de afdoening van corruptiezaken centraal en wordt uitgebreider ingegaan op de beschikbare cijfers.
[93] Hoetjes, 1991.
[94] Bovens, 1996: 151-152.
[95] Van Hulten, 2002: 17-18. Hij gebruikte als bron: bijlage Herziening corruptiewetgeving, Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1999 - 2000, nr. 26 469, nr. 5: p. 14.
[96] G. van den Heuvel et al. (2002) geven cijfers over het aantal zaken dat is ingeschreven bij en het aantal dat is afgedaan door het Openbaar Ministerie voor de Artt. Sr 225, 326, 362, 363 en 328 ter voor de periode 1995-2001. Het aantal 'interventies' (schuldigverklaringen, voldane transacties, beleidssepots met waarschuwing) op de corruptieartikelen 362 en 363 is ook volgens deze statistieken beperkt: respectievelijk 7, 16, 8, 6, 9, 7, 5 in de jaren 1995-2001 (2002: 115).

3.3 Onderzoeken naar corruptie en fraude

3.3.1 Gemeenten

In 1991 werd aan de Vrije Universiteit onderzoek gestart om het inzicht in 'bestuurlijke corruptie en fraude' te vergroten. Een honderdtal gemeentesecretarissen werd aangeschreven om te achterhalen hoe vaak er in gemeenten onderzoek naar bestuurlijke corruptie en fraude was gedaan. Het onderzoek werd in alle grote gemeenten en in een aselecte steekproef van de kleinere gemeenten gehouden. De vragenlijst werd aan de gemeentesecretaris voorgelegd vanuit de veronderstelling dat deze functionaris met alle of bijna alle meer serieuze gevallen van corruptie en fraude waarbij gemeentelijk personeel betrokken is, te maken heeft. Vanzelfsprekend werd anonimiteit gegarandeerd. De respons was hoog: 82 van de in totaal 107 gemeente-secretarissen reageerden, een score van 77%.
Corruptie en fraude werden in dit onderzoek als volgt omschreven:

> ambtenaren of politici zijn corrupt wanneer ze de kennis of macht die met hun functie verbonden is misbruiken om van derden financiële of andere gunsten te verwerven. Ze doen iets of ze laten iets na met het oog op het verkrijgen van gunsten van particulieren, van bedrijven, van organisaties of instanties of van andere ambtenaren of politici. Fraude levert eveneens persoonlijk profijt op voor de frauderende politicus of ambtenaar maar er zijn daarbij geen partijen van buiten het operbaar bestuur in het geding. Hierbij zijn geen derden betrokken; het gaat om 'intern misbruik'.

Verder werd onderscheid gemaakt tussen vermeende en werkelijke fraude en corruptie. Bij *vermeende* gevallen ging het om geruchten en verdenkingen die serieus genoeg waren om er enige aandacht aan te besteden. *Werkelijke* fraude en corruptie hadden betrekking op gevallen waarbij naar de persoonlijke overtuiging van de functionaris fraude of corruptie in het geding was (los van de vraag of er uiteindelijk een overtuigend bewijs te leveren was). Ook werd gevraagd of de gevallen van daadwerkelijke fraude of corruptie *intern* waren afgehandeld (intern onderzoek, eigen maatregelen) en/of *politie en justitie* waren ingeschakeld.
Een aantal gemeentesecretarissen had eerder in een andere gemeente dezelfde functie bekleed en ook over hun ervaringen op die posten werd verslag gedaan.[97] De grote meerderheid van hen bleek ervan overtuigd dat de gemeentesecretaris weet heeft van de gevallen van corruptie en fraude die binnen de gemeente spelen. Tezamen maakten de secretarissen in de jaren waarover ze rapporteerden 127 gevallen van werkelijke en vermeende fraude en corruptie mee. Bij deze gevallen ging het ongeveer in gelijke mate om corruptie en fraude, de verdeling ambtenaren - politici was ongelijk: 105 tegen 22. In grotere gemeenten ging het vrijwel alleen om ambtenaren; in gemeenten met minder dan 25.000 inwoners deden ook politici een duit in het zakje.
Uit de omrekening van de gegevens uit de steekproef werd afgeleid dat de Nederlandse gemeenten ongeveer 100 keer *per jaar* door een nieuw geval van corruptie of fraude werden opgeschrikt. Meer speculatief was een ander gegeven. Aannemende dat andere overheidsorganisaties, zoals departementen, provincies, de onderwijssector en de politie, gemiddeld in ongeveer gelijke mate door fraude en corruptie worden getroffen, resulteerde een schatting van het jaarlijks aantal gevallen van bestuurlijke corruptie en fraude in Nederland van 367.[98] Daarbij ging het om werkelijke én vermeende gevallen. Tabel 3.1 geeft die cijfers weer en combineert ze met de gegevens over strafzaken met betrekking tot corruptie in Nederland.

---

[97] Aldus werd door de 82 secretarissen gerapporteerd over de corruptie- en fraudeonderzoeken die ze zelf meemaakten tijdens 92 'secretarisschappen' (huidige en vroegere functie).
[98] Uitgaande van de genoemde veronderstellingen is de berekening simpel. Basis was de toenmalige verhouding tussen het aantal personeelsleden van gemeenten (211.000) en van de overheid in totaal (763.000). Bron: J.H. Weggemans,

Tabel 3.1: *Bestuurlijke corruptie en fraude in Nederland 1992*

Bestuurlijke *corruptie en fraude* in Nederland VU-onderzoek / geëxtrapoleerde uitkomsten	aantal gevallen per jaar
vermeende en werkelijke corruptie en fraude binnen het openbaar bestuur	367
werkelijke corruptie en fraude	240
politie en justitie worden ingeschakeld	
bestuurlijke fraude	58
bestuurlijke corruptie	52
totaal	110

Niet in alle gevallen leidde de bemoeienis van het politieke of ambtelijke management tot het inschakelen van politie en justitie. Ook de gevallen waarvan het management ervan overtuigd was dat er fraude of corruptie in het geding was, werden in meerderheid intern afgehandeld. Politie en justitie werden in 46% van de werkelijke gevallen ingeschakeld (110 van de 240). De aangifteplicht[99] werkte blijkbaar niet altijd, zeker niet in kleinere gemeenten, gemeenten met minder dan 25.000 inwoners schakelden justitie in slechts 25% van de gevallen in.

Onderzoek 1996

Midden jaren negentig werd opnieuw onderzoek onder gemeentesecretarissen gedaan, dit keer door criminologen met iets andere omschrijvingen van corruptie en fraude.[100] Ook bij dit onderzoek was de respons hoog (67%). Er werd gevraagd naar de omvang van zeven typen integriteitsschendingen. De conclusie was dat het in gemeenten ging om tussen 450 en 650 integriteitsaantastingen per jaar (extrapolatie vanuit de cijfers over twee jaren). Twaalf procent betrof corruptie en fraude en het aantal corruptiegevallen week, zo concludeerden de auteurs, niet af van eerdere bevindingen uit 1992.[101]

Tabel 3.2 geeft zicht op het aantal gevallen dat de secretarissen meldden. Voor ambtelijke corruptie ging het om 31 gevallen en van vier bestuurders werd corruptie gemeld (gedurende de laatste twee jaren).[102] Nieuw is dat Niemeijer et al. één type schending toevoegden die niet in andere onderzoeken is meegenomen: overtredende overheden.[103] De aantasting van integriteit vindt dan plaats ten faveure van een 'hoger belang' van de overheidsorganisatie. Het is de overheid zelf die profiteert, bijvoorbeeld van het

---

Personeelsbeleid bij de overheid, blz. 353 (In A. Hoogerwerf (red.), Overheidsbeleid, Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink, 1989: 343-362).

[99] Art. 162 van het Wetboek van Strafvordering verplicht ambtenaren die in de uitoefening van hun bediening kennis krijgen van een misdrijf (door een ambtenaar) onverwijld aangifte te doen bij de officier van justitie.

[100] Corruptie als het 'aannemen of opeisen van giften of beloften door ambtenaren of bestuurders (in functie) van of bij derden met het oog op een voor die derden gunstig overheidsoptreden'; Niemeijer, Huisman & Beijers, 1997: 13.

[101] Huberts, 1992.

[102] Niemeijer, Huisman & Beijers, 1997: 20.

[103] Niemeijer, Huisman & Beijers, 1997: 11-12. Zie over 'overtredende overheden' ook Huberts et al., 2005.

illegaal lozen van afval of het in gebruik houden van een gebouw zonder dat aan de brandveiligheidsvereisten is voldaan. Over twee jaren meldden de gemeentesecretarissen 69 gevallen van dit type integriteitsaantasting (9% van het totaal).

Tabel 3.2: *Gemelde gevallen van aantasting van de integriteit (over twee jaren)*

soort gedraging	*ambtenaar % (n=432)*	*bestuurder % (n= 307)*	*totaal % (n=739)*
corruptie	7%	1%	5%
fraude	11%	2%	8%
diefstal	18%	4%	12%
weglekken van informatie	22%	43%	31%
belangenverstrengeling	11%	21%	15%
ongewenste nevenfuncties	10%	6%	8%
overtredende overheden	9%	10%	9%
overig	12%	13%	13%
totaal	100%	100%	100%

Onderzoek 2003

In 2003 heeft de VU-onderzoeksgroep Integriteit van Bestuur het onderzoek van 1991 herhaald.[104] De gemeentesecretarissen van alle 489 Nederlandse gemeenten werden aangeschreven. De respons bedroeg 46%, met een goede spreiding naar gemeentegrootte.
Wat is er tussen 1991 en 2003 veranderd? Een grote meerderheid van de gemeentesecretarissen stelt dat er in de eigen gemeente niet erg veel is veranderd. Komt hun perceptie overeen met het aantal corruptie- en fraudeonderzoeken dat in de Nederlandse gemeenten plaatsvindt?
Tabel 3.3 geeft duidelijkheid over de onderzoeksresultaten over 1991 en 2003. Het aantal onderzochte gevallen blijkt met 75% te zijn toegenomen. Ging het in 1991 nog om 102 zaken per jaar, in 2003 is dit aantal gestegen naar 179 nieuwe onderzoeken van corruptie en fraude elk jaar. Daarbij gaat het verhoudingsgewijs vaker om fraude en minder om corruptie.[105]
Daar moet een belangrijk feit aan worden toegevoegd. De toename van het aantal onderzoeken is geheel terug te voeren op de door één gemeente gemelde stijging van de onderzoeken. Het verschil tussen de derde kolom van de tabel met Amsterdam en de vierde kolom zonder Amsterdam, laat dat zien.

Omdat er over Amsterdam geen gegevens beschikbaar zijn over de andere kenmerken, moeten we wat dat betreft leunen op de gegevens van de 225 andere gemeenten. Er blijken in 2003 verhoudingsgewijs minder politici onderwerp van onderzoek te zijn geweest en de neiging om politie en justitie in te schakelen is afgenomen (van 52% naar 39% van de gevallen).

104 Huberts, Hulsebosch, Lasthuizen & Peeters, 2004.
105 Deze gegevens zijn waar mogelijk gebaseerd op de totale respons van 226 gemeenten.

Tabel 3.3: *Jaarlijks aantal corruptie en fraudeonderzoeken lokale overheid: 1991 en 2003 (geëxtrapoleerd)*

	1991 gemiddelde over voorafgaande jaren	2003 gemiddelde over voorafgaande jaren (incl. Amsterdam)	2003 gemiddelde over voorafgaande jaren (excl. Amsterdam)
aantal onderzoeken per jaar	102	179	103
verhouding			
corruptie	46%	34%	47%
fraude	54%	66%	53%
verhouding			
ambtenaren	83%	-	90%
politici	17%	-	10%
verhouding			
werkelijk	67%	-	60%
vermeend	33%	-	40%
(werkelijke) gevallen:			
intern afgehandeld	48%	-	61%
politie/justitie ingeschakeld	52%	-	39%

Kijken we alleen naar het aantal *corruptie*onderzoeken, dan blijkt dat de corruptieonderzoeken veel en veel vaker over politici en bestuurders gaan dan over ambtenaren (4% versus 96%), dat de vermoedens in bijna de helft van de gevallen bewaarheid worden (46%) en dat iets meer dan de helft van de 'werkelijke' corruptiezaken gepaard gaat met de inschakeling van politie en justitie (55%).

Gemeente Amsterdam

De gemeente Amsterdam is sinds het midden van de jaren negentig actief met het bevorderen van ambtelijke en bestuurlijke integriteit. Nelen analyseerde die activiteiten.[106] Vanaf 1997 is er een Registratiepunt fraude en corruptie, later omgedoopt tot Centraal Registratiepunt integriteitsschendingen. Ook werd een project 'Correct … of Corrupt' in gang gezet dat inhield dat alle 54 gemeentelijke diensten een zelfevaluatie met een risico-analyse uitvoerden en aanbevelingen kregen ter verbetering van de weerbaarheid. Er kwamen in de loop van de jaren een gedragscode en een klokkenluidersregeling, en – belangrijk – in februari 2001 werd het Bureau Integriteit opgericht dat binnen enkele jaren tot een eenheid met een vijftiental formatieplaatsen (onderzoekers, analisten, adviseurs) uitgroeide.
De integriteitsmeldingen bij het Registratiepunt betreffen naast corruptie en fraude bijvoorbeeld ook verspilling en wanprestatie, informatiemisbruik en wangedrag in de vrije tijd. Het totaal is groter dan de in de tabel genoemde totalen voor corruptie en fraude (in verschillende vormen). De trend is evenwel identiek: het aantal integriteitsmeldingen neemt duidelijk toe met in 1999 nog 19 meldingen (waarvan 12 voor corruptie, fraude, diefstal en verduistering), in 2000 en 2001 in totaal 61 en in 2002 in totaal 97

[106] Nelen, 2003.

integriteitsmeldingen.[107] De toename van het aantal meldingen zette zich in 2003 door met in dat jaar 106 meldingen (waaronder de in de tabel opgenomen 12 corruptie-, 15 fraude- en 36 diefstal en verduisterings-onderzoeken).[108]

Tabel 3.4: *Onderzoeken naar corruptie, fraude, diefstal en verduistering in Amsterdam 1997-2003*

type schending	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	totaal
corruptie	4	4	3	6	4	11	12	44
fraude	6	14	2	10	22	23	15	92
diefstal & verduistering	5	8	7	16	11	22	36	105
totaal	15	26	12	32	37	56	63	241

De gegevens laten zien dat het aantal *corruptie* onderzoeken in de periode 1997-2001 vrij constant is (gemiddeld 4 onderzoeken per jaar) en dan stijgt naar resp. 11 en 12 onderzoeken in 2002 en 2003.

Verandering
Wat leert het gegeven dat het aantal Amsterdamse interne onderzoeken naar corruptie, fraude, diefstal en verduistering in de periode 1997-2003 fors stijgt, in combinatie met de bevinding dat het gemiddelde aantal onderzoeken in de andere gemeenten in de periode 1991-2003 ruwweg gelijk blijft? Omdat het niet aannemelijk is dat de corruptie- of fraudegeneigdheid van de Amsterdamse politicus of ambtenaar sinds 1997 flink is toegenomen, moet de verklaring liggen in wat deze stad op dit terrein doet of nalaat, zo wordt geconcludeerd.[109] Amsterdam lijkt wakker terwijl de meeste andere gemeenten sluimeren.

3.3.2 Politie en gevangeniswezen

In het voorgaande stonden de Nederlandse gemeenten centraal. Ander onderzoek dat van belang is betreft de aantallen strafrechtelijke en disciplinaire onderzoeken naar integriteitsschendingen binnen de politie en de penitentiaire inrichtingen.
De politie is het meest uitgebreid onderwerp van onderzoek geweest. Vermeldenswaard is onderzoek naar de integriteitsonderzoeken die jaarlijks binnen de politie worden verricht.[110] Het gaat om een monitor, de MIOP ofwel monitor integriteitsonderzoeken politie. Daartoe werd in 2001 de bureaus interne onderzoeken (bio's) van de 25 regionale politiekorpsen en de KLPD verzocht informatie te leveren over alle interne onderzoeken naar integriteitsschendingen over de periode 1999-2000. Meer specifiek is per onderzoek informatie gevraagd over het type onderzoek, de onderzoeksinstantie, de onderzochte verdachte(n), de onderzochte misdragingen, de aanleiding tot het onderzoek, het resultaat van het onderzoek en de afdoening. Alle korpsen hebben informatie over hun interne onderzoeken verstrekt. Volgens opgave van de korpsen hebben er in 1999 en 2000 in totaal 1550 interne onderzoeken naar 1705 betrokkenen plaatsgevonden. Sommige onderzoeken hadden betrekking op meer dan een integriteitsschending (totaal van 1876 schendingen). Per jaar zijn gemiddeld op elke 500 politieambtenaren er 8.7 onderwerp van onderzoek.

[107] Nelen, 2003: 8.
[108] http://www.amsterdam.nl/contents/pages/00000393/2ehalfjaarrapportage2003cri.pdf. De cijfers over 2004 laten een trendbreuk zien: het aantal meldingen en onderzoeken daalt.
[109] Zie Huberts et al., 2004 : 18-20.
[110] Lamboo et al., 2002. Het onderzoek wordt herhaald, maar er zijn nog geen nieuwe data bekend.

Uit de volgende tabel wordt duidelijk welke integriteitsschendingen aan bod komen in de interne onderzoeken.[111] We geven de gegevens over alle schendingen weer, ook om een beeld te schetsen van het relatieve belang van corruptieonderzoeken binnen alle integriteitsonderzoeken. Van corruptie is - in dit specifieke onderzoek - sprake als de politiemedewerker iets doet of nalaat vanwege persoonlijke belangen of persoonlijk voordeel.
Duidelijk is dat 'corruptie' behoort tot de integriteitsschendingen waarnaar maar weinig onderzoeken worden gedaan: 25 keer maakte corruptie onderdeel uit van het onderzoek (naar in totaal 1876 schendingen).

Tabel 3.5: *Onderzochte integriteitsschendingen politie 1999-2000*

	aantal onderzochte schendingen (n=1876)	% betrokken politieambtenaren (n=1705)
privé misdragingen	371	21,8%
geweld	341	20,0%
misbruik organisatiemiddelen	243	14,3%
lekken informatie	217	12,7%
ongewenste bejegening	195	11,4%
diefstal	183	10,7%
fraude (valsheid in geschrifte)	53	3,1%
gebruik bevoegdheden+meineed	40	2,3%
nevenactiviteiten	32	1,9%
corruptie	**25**	**1,5%**
geschenken, kortingen	3	0,2%
overig, vage termen	134	7,9%
geen gegevens, lopende zaak	39	2,3%

Daarnaast is er onderzoek op basis van uitvoerige interviews met politiemensen waaruit blijkt dat elke agent wel de nodige corruptieverhalen kent maar dat maar weinig politiemedewerkers het in de directe nabijheid hebben meegemaakt.[112] Andere integriteitsschendingen komen vaker voor, maar er is optimisme over de veranderingen ten goede. Zo wordt gesignaleerd dat de politie kritischer staat tegenover afhankelijkheden die voortvloeien uit giften, gratis maaltijden e.d. en is er ook minder waardering voor 'machogedrag'.

Penitentiaire inrichtingen
De Algemene Rekenkamer deed onderzoek naar integriteitsinbreuken, waaronder corruptie in penitentiaire inrichtingen in de periode 1997-1999.[113] De inrichtingen meldden voor die jaren 117, 86 en 122 schendingen waarvan acht, zes en vier corruptiegevallen (een nauwkeurige definitie ontbreekt). Vaker werd fraude onderzocht (resp. 45, 10 en 57 gevallen).

[111] Als gezegd op basis van Lamboo et al., 2002. Zie ook Pijl, 2001; Van der Steeg, 2004.
[112] Naeyé et al., 2004.
[113] Algemene Rekenkamer, 2000.

Nelen en Nieuwendijk meldden dat de Rijksrecherche in de periode 1998-2000 145 corruptieonderzoeken verrichtte, waarvan er 34 gericht waren op penitentiaire inrichtingen. “Over het algemeen hebben deze onderzoeken betrekking op het binnen brengen van contrabande, met name drugs, in de inrichting”, zo voegden ze daaraan toe.[114] Vaak gaat het om medewerkers die door een gedetineerde worden beschuldigd. Het onderzoek leidt meestal tot de conclusie dat zich waarschijnlijk geen strafbare feiten hebben voorgedaan (in slechts 2 gevallen ging het Openbaar Ministerie over tot strafrechtelijke vervolging).

3.3.3 Politieke partijen

In de politiek bestaat het risico van oneigenlijke beïnvloeding van politici en politieke partijen via financiële bijdragen aan met name de verkiezingscampagnes.[115] Nederland kent maar weinig voorbeelden van dat type corruptie. Reijntjes en Spoormans signaleren dat in hun boek ‘Zijn politici te koop?’ (2003). Wat ‘echt verontrustend’ is in hun ogen is dat Nederland nog geen enkel schandaal heeft gekend rond de financiering van de toch zo talrijke politieke partijen. Veel andere landen kennen die schandalen wel en niemand weet een verklaring voor het ontbreken ervan in ons land. Een voorproefje liet de LPF zien met de vastgoedondernemers die in de partij investeerden en het lobbyen van voormalig partijvoorzitter Maas bij LPF-staatssecretaris Van Eijck van Financiën ten behoeve van de vastgoedsector.[116]
Toch vallen de Nederlandse voorbeelden in het niet bij die uit veel andere landen.[117] Dat zou te maken kunnen hebben met de regels die gevestigde partijen hebben afgesproken en de soberheid van de campagnes in Nederland.[118] Dat laat onverlet dat er wel voorbeelden van de risico’s zijn: de discussie over sponsoring van en macht binnen de LPF maakte dat duidelijk, evenals de toenemende neiging om bij verkiezingscampagnes gebruik te maken van dure televisiezendtijd.

3.3.4 Bouwsector

De discussie over corruptie in het openbaar bestuur wordt de laatste jaren gedomineerd door affaires die spelen in of te maken hebben met de bouwsector.[119] In het kader van de parlementaire enquête naar de bouwsector waren de onderzoekers Van den Heuvel, Quadvlieg, Reijntjes, Roef en Zijlstra verantwoordelijk voor onderzoek naar onregelmatigheden. Corruptie definieerden ze specifiek: corruptie = omkoping.[120] Over de omvang van corruptie in de bouw waren ze duidelijk:

> “Op de vraag in welke mate bouwgerelateerde corruptie in Nederland voorkomt, kan in elk geval een eenvoudig en kort antwoord worden gegeven: we weten het niet”.[121]

De belangrijkste vraag is ook niet of er corruptie op grote schaal is in deze sector, zo stelden Van den Heuvel et al., maar ‘hoe vindt corruptie plaats’ en ‘wat kunnen we er tegen doen?‘.
Op basis van de studie naar een aantal praktijkgevallen concludeerden ze

> *“De door ons onderzochte casuïstiek levert op zijn minst sterke aanwijzingen op dat in de bouwsector sprake is van endemische, ingegroeide, corruptie.*

---

114 Nelen & Nieuwendijk, 2003: 23; zie ook 22 en 30-31.
115 Van Hulten, 2002: 113.
116 Resp. Reijntjes, 2003: 10-11 en de Volkskrant 15-11-2002. Ook recent: Reijntjes, 2004.
117 In Reijntjes en Spoormans (2003) zijn hoofdstukken opgenomen over de Verenigde Staten (‘corruption lite’), Spanje en Duitsland. Zie voor de VS ook www.publicintegrity.org.
118 Koole, 1990.
119 Meeus & Schoorl, 2002. Zie ook de websites van kranten als de Volkskrant en NRC Handelsblad met dossiers over de bouwfraude en de website van de ‘portal voor overheidsaankopen en -aanbesteden’: http://www.ovia.nl/dossiers/bouwfraude/documenten.htm.
120 Van den Heuvel, Quaedvlieg, Reijntjes, Roef & Zijlstra, 2002: 110 (de iets uitgebreidere definit ie verwijst naar het vragen of aannemen van giften, diensten, beloften van derden en het uitoefenen van iemands functie op een door die derden gewenste wijze; betrokken zijn zowel de omkoper als de omgekochte).
121 Van den Heuvel, Quaedvlieg, Reijntjes, Roef & Zijlstra, 2002: 109.

Dit werd bevestigd door informatie van aannemers. Het vermoeden dat corruptie in de bouw een endemisch karakter heeft, baseren wij niet in de eerste plaats op aantallen en cijfers, maar vooral op het hoe en waarom van corruptiezaken".[122]

Endemische corruptie omschreven ze als volgt:

"Is een gehele organisatie, of een bepaald onderdeel daarvan, besmet en maken vele leden - zonder dat zij rechtstreeks met elkaar samenwerken - zich aan dergelijk gedrag schuldig, dan is de corruptie endemisch".[123]

Ook lieten de onderzoekers weten dat zich in nagenoeg alle dossiers waarin sprake was van corruptie, ook fraude voordeed: "Fraude blijkt vaak nodig om corruptie te faciliteren (scheppen van geldbronnen) en te bedekken".[124]

De conclusie dat corruptie in deze sector een 'endemisch' karakter heeft, kwam niet terug in het eindrapport van de parlementaire enquêtecommissie zelf. De commissie concludeerde:

"• Er zijn geen aanwijzingen dat bouwgerelateerde corruptie van ambtenaren een structureel verschijnsel is.

• Wel is de enquêtecommissie bezorgd over het aantal (soms gedetailleerde en goed onderbouwde) meldingen dat is gedaan van vermoedelijke integriteitschendingen door een kleine groep ambtenaren."[125]

• Uit het beperkt aantal bewezen gevallen van integriteitschendingen, die uit de registraties van overheidsorganisaties voortkomen, blijkt dat er in voorkomende gevallen vaak sprake is van collusie tussen aannemers en ambtenaren.

Voorzitter Vos vatte de conclusies over het thema 'Corruptie en dergelijke' als volgt samen:

Naast het verschijnsel schaduwadministraties, bestaan er de geruchten over grootschalige corruptie onder ambtenaren. De commissie zijn slechts enkele gevallen bekend geworden: 4 gevallen van corruptie en zo'n 10 tot 15 gevallen, die op concrete integriteitschendingen betrekking hebben. Het blijkt dus niet om honderden te gaan; elke corrupte ambtenaar is er echter één te veel. (-)
Wat de enquêtecommissie op het punt van integriteit verder met name zorgen baart is de cultuur van smeren en fêteren. De bouwnijverheid wordt dan ook opgeroepen het smeren en fêteren van ambtenaren definitief vaarwel te zeggen en het eigen integriteitsbeleid metterdaad ter hand te nemen."[126]

Het verschil tussen de interpretatie van de omvang van corruptie door de onderzoekers ('endemisch') en de enquêtecommissie (niet structureel) speelde ook nog in het debat over het enquêterapport in de Tweede Kamer. Op vragen van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer antwoordde de Enquêtecommissie dat het veel te maken had met definitiekwesties.[127] De commissie, zo liet zij weten, interpreteerde corruptie in haar eindrapport en bij de persconferentie eng, als feitelijk strafrechtelijk gepleegde corruptie. De onderzoeksgroep sprak evenwel niet over structurele corruptie maar over strafbare gestelde omkoping enerzijds (met cijfers, die men als laag kan interpreteren) én over endemische corruptie en corruptogene gedragingen anderzijds, hetgeen de onderzoekers illustreerden met 11 voorbeelden "gehaald uit een paar dossiers".

Bij endemische corruptie, corruptie als een 'ingroei fenomeen' wordt gekeken naar het hele traject dat begint met het toelaten van smeren en gesmeer etc, en dat mogelijk eindigt bij keiharde gevallen van

---

122 Van den Heuvel, Quaedvlieg, Reijntjes, Roef & Zijlstra, 2002: 119.

123 Van den Heuvel, Quaedvlieg, Reijntjes, Roef & Zijlstra, 2002: 111.

124 Van den Heuvel, Quaedvlieg, Reijntjes, Roef & Zijlstra, 2002: 114. Fraude definiëren ze als "elke combinatie van delicten waarbij men zichzelf of een ander door misbruik van vertrouwen en op bedrieglijke wijze materieel probeert te bevoordelen" (114).

125 Parlementaire enquête bouwnijverheid, 2002: 285.

126 Inleiding bij de presentatie van het eindrapport van de enquêtecommissie Bouwnijverheid, december 2002: http://www.ovia.nl/dossiers/bouwfraude/documenten.htm

127 Op de vragen over de aard en omvang van onregelmatigheden in de bouwnijverheid van de Enquêtecommissie Bouwnijverheid (kamerstuk 28 244, nr. 9) antwoordde de Enquêtecommissie op 30 januari 2003 (28 244, nr. 16).

omkoping. Voor analyse van endemische corruptie haalde de onderzoeksgroep de twee partijen uiteen. Aan de opdrachtgeverskant zag men dat officials van hoog tot laag met beslissingsmacht open stonden voor cadeautjes, snoepreisjes etc. Aan de opdrachtverwervende kant zag men dat men bepaald niet kinderachtig was in de acquisitiesfeer. Als men de acquisitiebedragen over een langere reeks van jaren bij de grootste ondernemers als indicatie neemt, plus de voorbeelden van wat men zich daarbij zoal moet voorstellen, kan men zeggen dat endemische corruptie (dus inclusief het smeren) heel gewoon was in deze branche. En heel gewoon kan men vertalen met structureel, zo meldde de Enquêtecommissie.
Verder speelt in de discussie een rol dat het strafrecht tussentijds is veranderd. De onderzoek van de commissie onder leiding van G. van den Heuvel concentreerde zich “op mogelijke corruptiegevallen die plaats vonden in de periode voorafgaand aan de invoering van de nieuwe corruptiewetgeving. Het betreft dus cases waarop de oude corruptiestrafbepalingen toepasselijk zijn. Een belangrijk kenmerk van die oude corruptiebepalingen is dat zij een meer strikte causale relatie voorschreven tussen het voordeel en de tegenprestatie, dan de huidige in 2001 in werking getreden bepalingen. Hierin ligt dan ook voor een belangrijk deel de verklaring waarom bepaalde mogelijk corruptiegevoelige of corruptogene gedragingen (zoals smeren en bordeelbezoeken) toen nog niet zo snel als strafbaar corrupt gedrag konden worden bestempeld en derhalve evenmin door de commissie als zodanig konden worden gekwalificeerd.” Kortom: de enquêtecommissie hanteert het kader van de wet en om van corruptie te spreken moest aan nogal wat voorwaarden voldaan zijn.[128]

Zowel commissie als onderzoekers achten endemische corruptie een serieus probleem, dat bestreden moet worden. Ook al is bewijsbare strafbare omkoping weinig aangetroffen, dat mag geen reden zijn het gevaar van endemische corruptie en het even vage voorveld van collusie, te onderschatten. Overheidscollusie verwijst naar een heimelijke verstandhouding tussen overheid en bedrijfsleven.

3.4 Gesignaleerd gedrag in de eigen werkomgeving

Zeker ook interessant is onderzoek waarin wordt gevraagd of onethisch gedrag in de eigen directe omgeving voorkomt.[129] In hun antwoorden kunnen respondenten uitgaan van specifieke eigen ervaringen met de genoemde concrete gedragingen, maar ongetwijfeld spelen ook subjectieve indrukken een rol. De percentages die uit dit type onderzoek komen geven weinig reden tot zelfgenoegzaamheid over het ontbreken van corruptie. Zo vindt Lasthuizen in onderzoek binnen de politie dat het bevoordelen van vrienden en familie, een vorm van corruptie, toch wel voorkomt (19% van de respondenten meldt dat het soms, redelijk vaak of vaak voorkomt). Corruptiegerelateerd zijn de schendingen ‘vriendjespolitiek binnen de organisatie’ met als percentage 66% en ‘het in functie regelen van privé-kortingen’ dat 13% scoort. Kaptein hield een schriftelijke enquête onder de Nederlandse beroepsbevolking en vond dat verschillende integriteitsschendingen betrekkelijk vaak voorkomen. Van enkele van die gedragingen volgen hieronder de percentages.[130]

[128] Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 244, nr. 16: 2.
[129] Kaptein, 2001; Lasthuizen, Huberts & Kaptein, 2002; Vinkers, 2003.
[130] Kaptein, 2001: 14.

Tabel 3.6: *Geconstateerde interne integiteitsinbreuken binnen de directe werkomgeving, Nederlandse beroepsbevolking*.

Gedraging	*komt geregeld tot vaak voor*	*komt nooit voor*
vriendjespolitiek binnen afdeling	33%	27%
misbruik van macht/positie	14%	50%
bevoordelen van vrienden en familie van buiten organisatie	8%	67%
regelen privé-kortingen bij leveranciers	7%	69%
schadelijke nevenactiviteiten	5%	63%
niet uitvoeren taken in ruil voor geld of gunsten van externen	1%	93%

Ook ander onderzoek maakt duidelijk dat vriendjespolitiek veel voorkomt.[131] Soortgelijk onderzoek in de Verenigde Staten laat zien dat veel schendingen zowel in de publieke als de private sfeer voorkomen. Ze horen bij alle organisaties.[132]

Wat valt uit deze gegevens op te maken? Helaas zit bij de gedragingen waarnaar gevraagd is geen regelrechte omkoping. Wel heeft een aantal gedragingen met privaat voordeel van publieke positie en macht te maken. Vriendjespolitiek en bevoordeling van vrienden en familie zijn duidelijke voorbeelden. Dat gedrag wordt nogal eens (bevoordelen familie en vrienden) of zelfs vaak (vriendjespolitiek) waargenomen, en dat moet tot nadenken stemmen.

3.5 Corruptiereputatie

3.5.1 Expert views

Wat denken deskundigen die zich met corruptie en fraude bezighouden, van de omvang ervan in Nederland? Huberts enquêteerde in het midden van de jaren negentig een internationaal gemêleerd publiek dat beroepsmatig bij het thema was betrokken (onderzoekers, beleidsmedewerkers, advocaten, officieren van justitie, politie). In totaal gaven 257 experts, waaronder 35 Nederlanders een schatting van het percentage politici en het percentage ambtenaren dat in het eigen land corrupt of frauduleus was.[133] Helaas werd daarbij geen onderscheid tussen corruptie en fraude gemaakt. Arme derde wereldlanden kennen veel corruptie en fraude, zo schatten de experts uit die landen. Zo meldden de 65 Aziatische respondenten bijv. een percentage van 25% corruptie en fraude onder politici en 15% onder ambtenaren.[134] De deskundigen uit rijkere landen

[131] Vinkers, 2003: 10.
[132] Muel Kaptein, Leo Huberts, Karin Lasthuizen & Scott Avelino (2004). Management of Ethics and Measurement of Ethics. A Study into the U.S. Public Sector. Te verschijnen in Public Integrity 2005.
[133] Met de volgende omschrijving van corruptie en fraude: “Public functionaries are corrupt when they act (or do not act) as a result of the personal rewards offered to them by interested outside private actors. Public fraud is private gain at public expense, damaging the group or organization to which the functionary belongs, without the involvement of external beneficiaries” (Huberts, 1996: 41).
[134] Deze percentages betreffen niet het gemiddelde van de schattingen maar de mediaan (de ‘middelste waarneming’). Dit om te voorkomen dat respondenten met extreme schattingen het beeld bepalen.

rapporteerden minder corruptie en fraude, maar dat zal niet verbazen. De gemiddelden voor Nederland waren het laagst voor zowel de politici als de ambtenaren. Opmerkelijk is het gegeven dat Nederlandse deskundigen, afwijkend van collega's in andere landen, het ambtenarenapparaat in ons als meer corrupt of frauduleus beschouwen dan de politiek (4.0% versus 2.5%).

Het is goed erop te wijzen dat het hier om reputaties en imago gaat, om beeldvorming die bij respondenten bestaat. Die beelden hoeven niet per se met de voorgelegde definities van corruptie en fraude in overeenstemming te zijn, maar de indrukken die bestaan zijn zeker relevant in vergelijkende zin (vergelijking tussen landen en tussen tijdstippen). Dat laat onverlet dat de uitkomst is dat de deskundigen uit Nederland schatten dat 4% van onze ongeveer 968.000 ambtenaren[135] corrupt of frauduleus zou zijn, geen onaanzienlijke groep.

3.5.2 Corruption Perception Index

We sluiten het overzicht van onderzoek naar de omvang van corruptie in Nederland af met andere reputatie gegevens: de Corruptie Perceptie Index van Transparency International.[136] Transparency International is een niet-gouvernementele internationale organisatie tegen corruptie. Zij brengt jaarlijks, samen met de universiteit van Göttingen, een *Corruption Perception Index* uit die het gemiddelde resultaat weergeeft van onderzoeken gedurende de laatste drie jaren onder zakenlieden, risico-analisten en deskundigen. Corruptie wordt omschreven als 'the abuse of public office for private gain'. Een score 10 betekent *highly clean* en een score van 0 betekent *highly corrupt*. Er moeten tenminste drie surveys zijn gehouden, wil een score worden opgemaakt.
In 2003 werd de score voor 133 landen gepubliceerd. Nederland behoorde tot de top tien van meest integere, minst corruptie landen. Finland was eerste met een score van 9.7, Nederland stond op de zevende plaats met een CPI-score van 8.9. Ook in 2004 hoorde ons land bij de top 10, zij het dat de score wat minder was (8.7) en de plaats nummer 10 (van de 146 landen). Het gaat bij die top tien respectievelijk om Finland (9.7), Nieuw Zeeland (9.6), Denemarken en IJsland (9.5), Singapore, Zweden, Zwitserland, Noorwegen, Australië en als tiende dus Nederland. De meest corrupte landen zijn Bangladesh en Haïti (score 1.5), Nigeria (1.6), Myanmar en Tsjaad (1.7) en Paraguay en Azerbeidjaan (1.9).
De cijfers van 2004 voor enkele grote landen zijn: Verenigde Staten 7.5, Japan 6.9. Brazilië 3.9, China 3.4, Rusland 2.8 en India 2.8.

De CPI wordt weliswaar vaak in onderzoek gebruikt, maar roept toch wel de nodige vragen op. Wat voor inzichten vloeien voort uit het feit dat Nederland weliswaar beter scoort dan België of de Verenigde Staten, maar tegelijk slechter dan Singapore en Denemarken? Ook een serieus punt van kritiek is dat in de index een veelheid van reputatiebeschadigende elementen verborgen lijken te zitten, hetgeen uit de volgende tabel met gegevens over Europese landen over een langere periode blijkt.
Vaak is de reputatie erg stabiel, zoals die van Nederland. Andere landen kennen wat meer fluctuaties in reputatie maar die lijken niet altijd met corruptie verband te houden. Zo zakt België tussen 1990 en 1999 in de 'peilingen' hetgeen verband zou kunnen houden met schandalen als de bende van Nijvel en de arrestatie van Dutroux in 1996.[137]

---

[135] Zie http://www.minbzk.nl/contents/pages/1745/33103_cd_inlay_front.pdf voor een brochure met basis informatie over het personeelsbestand van de overheid (zie ook: http://www.minbzk.nl/overheidspersoneel/de_overheid_als/inspringthema_s/feiten_en_cijfers)
[136] Zie http://www.transparency.org/cpi/2003/cpi2003.en.html en voor meer gedetailleerde informatie over de of the CPI methodologie http://www.transparency.org/cpi/ index.html#cpi ent http://www.gwdg.de/~uwv.
[137] Zie www.transparency.org (met onder CPI 1996 de gegevens over eerdere perioden).

Tabel 3.7: *Corruptiereputatie van Europese landen: 1980-2004*

	1980-1985	1988-1992	1996	1998	2000	2002	2003	2004
Nederland	8.4	9.0	8.7	9.0	8.9	9.0	8.9	8.7
Finland	8.1	8.9	9.1	9.6	10.0	9.7	9.7	9.7
Zweden	8.0	8.7	9.1	9.5	9.4	9.3	9.3	9.2
Verenigd Koninkrijk	8.0	8.3	8.4	8.7	8.7	8.7	8.7	8.6
Duitsland	8.1	8.1	8.3	7.9	7.6	7.3	7.7	8.2
Frankrijk	8.4	7.5	7.0	6.7	6.7	6.3	6.9	7.1
Spanje	6.8	5.1	4.3	6.1	7.0	7.1	6.9	7.1
België	8.3	7.4	6.8	5.4	6.1	7.1	7.6	7.5
Italië	4.9	4.3	3.4	4.6	4.6	5.2	5.3	4.8

3.6 Resumé

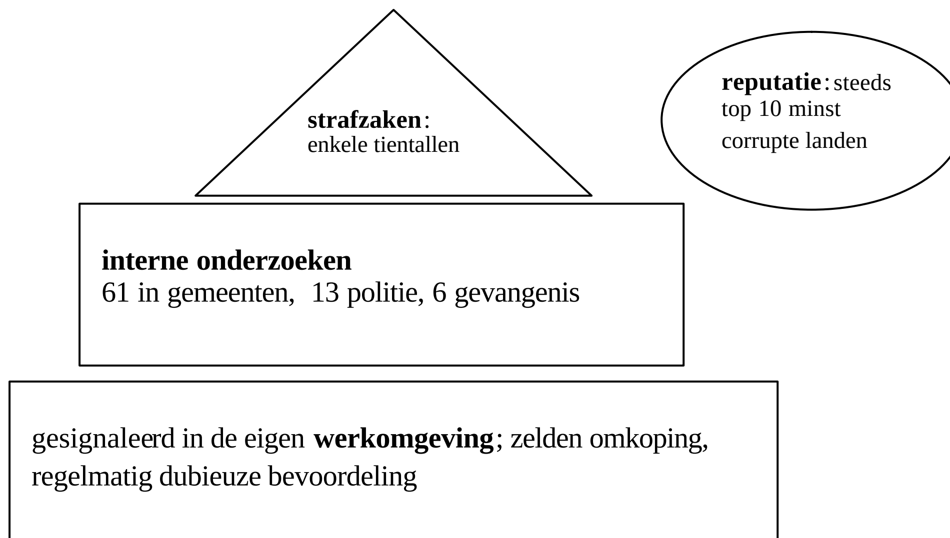
Het beeld dat uit het onderzoek naar de omvang van corruptie opdoemt is wisselend en niet gemakkelijk te duiden. Enerzijds zijn er geruststellende signalen. De reputatie van Nederland in de ogen van buitenlandse zakenlieden en risicoanalisten is er een van zuiverheid en integriteit en ook de Nederlandse experts komen vergeleken met die in andere landen tot een relatief laag percentage corruptie en fraude onder ambtenaren en politici. Dat past bij de bevinding dat het aantal strafzaken en veroordelingen gering is, zeker wanneer de omvang van de overheid in ogenschouw wordt genomen.

Ook bij het totale aantal corruptie onderzoeken dat overheden zelf verrichten, gaat het niet om grote aantallen. Veel gemeenten rapporteren over de laatste vijf jaren geen enkel corruptieonderzoek, het totale aantal blijft ruim onder de honderd. Bij de politie wordt veel onderzoek gedaan naar integriteits-schendingen, maar het gaat daarbij zelden om 'echte' corruptie zoals omkoping en hetzelfde geldt voor penitentiaire inrichtingen.

Nadelig is wel dat de informatie over interne onderzoeken zich beperkt tot gemeenten, de politie en het gevangeniswezen. We weten nauwelijks iets over de andere delen van de overheidssector.

Tegenover de wat meer geruststellende signalen staat informatie die leidt tot een minder rooskleurige interpretatie. Soms wordt de meer normatieve redenering ingezet om optimisme te dempen: 'elk geval is er een teveel'. Die stelling mag kloppen, maar zegt natuurlijk niets over de omvang. Dat ligt anders voor de simpele constatering dat het in Nederland om tenminste vele tientallen interne corruptieonderzoeken per jaar gaat en dat intensiever en serieuzer zoeken naar integriteitschendingen tot meer vondsten lijkt te leiden, zo leert de casus Amsterdam. Daarnaast is er de analyse van de bouwsector. Blijkbaar geven corruptiegevallen in die sector onderzoekers voldoende houvast om te stellen dat corruptie endemisch is, verbonden met het dagelijkse doen en laten van de betrokkenen. Ook laten de anonieme enquêtes zien dat medewerkers van organisaties nogal eens vriendjespolitiek, onterechte bevoordeling en oneigenlijke beïnvloeding signaleren.

Figuur 3.2: *Informatie op basis van onderzoek naar de omvang van corruptie (per jaar)*



Hier stuiten we ook op de vraag naar de precieze afbakening van corruptie. Een corrupte ambtenaar of politicus is betrokken bij het verschaffen, vragen of verkrijgen van private gunsten of beloften met het oog op wat zo iemand in functie deed, doet of zal doen. Het bevoordelen van vrienden en familie van buiten de organisatie valt binnen deze definitie, evenals vormen van vriendjespolitiek. Wanneer de chef iemand benoemt vanwege de vriendschappelijke relatie buiten het werk (en om die relatie te verbeteren), is sprake van misbruik van macht vanwege privaat voordeel. Corruptie in brede zin is allesbehalve uitzonderlijk, zo leert onderzoek. Corruptie in meer specifieke zin waarbij het om belangrijke beslissingen en substantieel persoonlijk voordeel gaat, is vrij zeldzaam wanneer we afgaan op meldingen uit de werkomgeving en de interne onderzoeken.

Dynamiek

Over de *veranderingen* in de omvang van corruptie is weinig bekend. Enkele uitzonderingen daargelaten, ontbreekt longitudinaal onderzoek dat ontwikkelingen in de tijd in kaart brengt. Het onderzoek naar het aantal interne onderzoeken laat geen grote toename zien (met uitzondering van één stad), terwijl de gegevens over strafzaken tonen dat het aantal zaken en veroordelingen is toegenomen.
Erg lastig is dat de veranderingen die zijn geconstateerd maar weinig zeggen over de veranderingen in de feitelijke omvang van corruptie. Niet alleen is er een onbekend dark number tussen wat er is en wat wordt ontdekt, ook de interpretatie van 'meer ontdekken' is niet gemakkelijk. Komen meer gevallen in onderzoek omdat het aantal corruptiegevallen toeneemt of omdat overheden actiever worden tegen dezelfde hoeveelheid corruptie? Een vergelijking van de studies onder gemeentesecretarissen naar het aantal corruptie onderzoeken in 1991 en 2003 wijst er op dat 'meer onderzoek' geen signaal van meer bederf maar van meer alertheid is.

4 Nieuw onderzoek naar de omvang van corruptie

Leo Huberts, Karin Lasthuizen, Erik Oppenhuis en Carel Peeters[138]

4.1 Inleiding

Van alle feitelijke gevallen van corruptie wordt slechts een deel zichtbaar in de directe werkomgeving; een beperkt deel van die zichtbare gevallen wordt gemeld en een deel van de meldingen leidt tot een intern onderzoek; die onderzoeken leiden niet altijd tot bevredigende bewijzen en evenmin is vanzelfsprekend dat politie en justitie worden ingeschakeld; volgt er wel een strafrechtelijk onderzoek dan kan dat leiden tot een strafzaak maar dat kan vanwege gebrek aan bewijs of urgentie ook leiden tot een sepot; tot slot is er de rechter die op basis van het geleverde bewijs tot enigerlei veroordeling of tot vrijspraak besluit. Omdat we in onderzoek niet over de methodieken beschikken om het feitelijke aantal gevallen te achterhalen, wordt vaak gewerkt met een 'indirecte bewijsvoering'. Dan gaat het om reputaties, om kennis over collega's, om strafzaken of om interne onderzoeken. Wordt het aantal interne of externe onderzoeken als indicator gebruikt, dan doet zich een extra interpretatieprobleem voor. Staan meer onderzoeken voor meer corruptiegeneigdheid of voor het actiever zoeken naar corruptie?

Onderzoek naar de omvang van corruptie is al met al buitengewoon ingewikkeld. Onvermijdelijk moet de vraagstelling onderzoekbaar worden gemaakt en elke afbakening en toespitsing brengt problemen met zich mee. Dat geldt ook voor het nieuwe onderzoek waarover we in dit hoofdstuk rapporteren. Om iets meer te weten te komen over de *omvang van corruptie in het openbaar bestuur in Nederland* is onderzoek gedaan ter beantwoording van de volgende vragen:

- Hoeveel serieuze vermoedens van corruptie (leidend tot enigerlei vorm van onderzoek) doen zich jaarlijks binnen het openbaar bestuur voor en welke ontwikkelingen zijn wat dit betreft zichtbaar?
- Wat vormde de aanleiding voor het onderzoek, om wat voor activiteiten ging het, waren er ook bestuurders/politici bij betrokken, leidde het onderzoek tot de inschakeling van politie en justitie en wat resulteerde aan sancties?

Ook stelden we een aantal achtergrondvragen over de aandacht voor integriteit en de omvang van het integriteitsbeleid en vroegen we naar de visie van de respondent op de omvang van het probleem en de veranderingen in corruptie en fraude in de eigen organisatie.

In het onderzoek gaat het dus feitelijk om de interne onderzoeken naar corruptie en de wijze waarop daaraan een vervolg is gegeven. Daarover was al het nodige bekend voor gemeenten en de politie en dus was het zaak ook voor andere delen van het openbaar bestuur in kaart te brengen of daar corruptie-onderzoeken worden uitgevoerd. Met het oog daarop is gekozen voor onderzoek naar departementen, provincies, de rechterlijke macht, waterschappen en zelfstandige bestuursorganen. Bij die laatste categorie, de ZBO's, gaat het veelal om organisaties die relatief zelfstandig publieke taken uitvoeren.

In de volgende paragraaf behandelen we de gebruikte onderzoeksmethoden. Daarna rapporteren we uitvoerig over de respons omdat die doorslaggevend is voor de geloofwaardigheid van de resultaten. In § 4.3 beginnen we het inhoudelijke verslag met een overzicht van het aantal gerapporteerde interne corruptie- en fraudeonderzoeken. Hier is dus sprake van informatie over zowel de corruptie- als de fraudeonderzoeken. Daarvoor is gekozen omdat de twee typen integriteitsschendingen in de beleving van

[138] In dit boek zijn de onderzoekers die de uitvoering en verslaglegging van de nieuwe onderzoeksprojecten voor hun rekening namen (hier over de omvang, in hoofdstuk 6 over de aard en in hoofdstuk 8 over de afdoening) mede-auteurs van dat hoofdstuk.

veel respondenten en organisaties dicht bij elkaar liggen en omdat ook in gemeenteonderzoek naar beide fenomenen was gevraagd. Bovendien is de geloofwaardigheid van de verschafte informatie over corruptie-onderzoeken gediend met de aanvullende vraag naar fraudeonderzoeken. Fraude en diefstal komen – zo veronderstellen we – in alle typen organisaties wel voor. Meldt een organisatie met duizenden mede-werkers over vijf jaren geen enkel corruptie- én geen enkel fraudeonderzoek, dan is enige scepsis op zijn plaats wat betreft de geloofwaardigheid van de verschafte informatie. Meldt men geen corruptie – maar wel fraudeonderzoeken, dan ligt dat toch iets anders.
Na de schets van het aantal onderzoeken naar corruptie en fraude, komen enkele kenmerken van die onderzoeken aan de orde. In § 4.4 vatten we samen of het gaat om politici, bestuurders of ambtenaren en of ook leidinggevenden onderwerp van onderzoek zijn, daarna komt aan bod welke beleidssectoren en activiteiten het meest kwetsbaar lijken (§ 4.5). Vervolgens staan we stil bij de aanleiding tot (§ 4.6) en afhandeling van de corruptieonderzoeken (§ 4.7). Worden politie en justitie ingeschakeld en tot welke sancties leiden de onderzoeken met en zonder justitiële bemoeienis? In § 4.8 rapporteren we over de onderdelen van het enquêteonderzoek die weliswaar over de omvang van corruptie gaan maar die wat meer subjectief van aard zijn. Zien de respondenten de corruptie toenemen of afnemen? En in welke delen van het openbaar bestuur is corruptie en fraude het meest prominent aanwezig?
In de veronderstelling dat het aantal corruptieonderzoeken wel eens samen zou kunnen hangen met de aandacht die er voor het thema is en de mate waarin er beleid ontwikkeld is, zijn ook daarover enkele vragen gesteld. We doen verslag in § 4.9 waarna we aandacht besteden aan de houdbaarheid van de veronderstelde relaties (§ 4.10). Tot slot volgt een aantal conclusies (§ 4.11).

4.2 Onderzoeksopzet en respons

4.2.1 Vraagstelling en begrippen

Departementen, provincies, waterschappen, de rechterlijke macht en zelfstandige bestuursorganen zijn aangeschreven met een 'verzoek om informatie'. De belangrijkste vragen in dat verzoek gingen over het aantal onderzoeken naar corruptie en fraude binnen die organisaties in de periode 1999 tot en met 2003 en over de kenmerken van met name de corruptieonderzoeken.

De centrale begrippen 'corruptie' en 'fraude' werden gedefinieerd in de lijn van eerder onderzoek onder gemeenten. De volgende definities werden aan de respondenten voorgelegd:

> *Corruptie*: Medewerkers zijn corrupt indien ze de kennis of macht, die met hun functie verbonden is, misbruiken vanwege de financiële of andere gunsten die ze van *derden* krijgen (of hopen te krijgen). Ze doen iets of laten iets na met het oog op het verkrijgen van geld, goederen, diensten of andere gunsten van collega's of van particulieren (vrienden, familie), bedrijven, organisaties of instanties van buiten de eigen organisatie.
> *Fraude*: Medewerkers frauderen indien ze de kennis of macht, die met hun functie verbonden is, misbruiken voor persoonlijk profijt, zonder dat er derden in het geding zijn; het gaat om intern misbruik (zoals het geval is bij diefstal, declaratiefraude, verduistering).

4.2.2 Uitvoering

Het enquêteproject werd uitgevoerd door de Vrije Universiteit en Intomart Gfk. De vragenlijsten zijn als 'verzoeken om informatie' begin oktober 2004 verstuurd. Doel was een respons van 50% te realiseren. Na twee telefonische en een schriftelijke rappelronde zijn de laatste gegevens in de tweede week van januari 2005 ingevoerd. Het bestand is daarna gecorrigeerd, gecontroleerd en hanteerbaar gemaakt. Er zijn in

totaal 351 verzoeken om informatie verstuurd. Tien departementsonderdelen en zelfstandige bestuurs-organen bleken niet meer te bestaan. Dat brengt het aantal relevante organisaties op 341.

Voor het samenstellen van het bestand met namen en adressen van aan te schrijven functionarissen is gebruik gemaakt van de Staatsalmanak 2004.[139] Van de ministeries zijn de Secretarissen-Generaal, de Directeuren-Generaal en de directeuren van de overige in de almanak opgenomen diensten en organisaties aangeschreven. In de provincies kreeg de griffier de enquête en binnen de waterschappen de Secretaris-Directeur. Het respondentenbestand in de rechterlijke macht was meer divers. Bij de zittende magistratuur betrof het de voorzitters van de Hoge Raad, de gerechtshoven, de rechtbanken, de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het Bedrijfsleven; binnen het Openbaar Ministerie ging het om de voorzitter van het College van Procureurs-Generaal, de hoofden van het Parket-Generaal, de directeuren van respectievelijk de Rijksrecherche, het Bureau Ontnemingswetgeving en het bureau Verkeers-handhaving, de hoofdofficieren van het Functioneel Parket en het Landelijk Parket, de hoofdadvocaten-generaal van de Ressortsparketten en de hoofdofficieren van de Arrondissementsparketten. Tot slot werden alle in de Staatsalmanak vermelde bedrijfsschappen en Zelfstandige Bestuursorganen benaderd met het 'verzoek om informatie' (met uitzondering van individuele politiekorpsen en ziekenhuizen).

4.2.3 Respons

Het verzoek om informatie over interne corruptie- en fraudeonderzoeken leverde aanvankelijk nogal wat aarzelende en afwerende reacties op vanuit het openbaar bestuur. Dat is niet onbegrijpelijk gezien het gevoelige karakter van het thema en het gegeven dat maar weinig betrokkenen de gevraagde informatie registreren. Dat vergde enige uitleg en soms bemiddeling van de kant van de opdrachtgever, maar daarna is de enquête redelijk volgens planning uitgevoerd. Nogal wat departementen en enkele ZBO's besloten na overleg met de onderzoekers om de informatieverzameling en beantwoording op centraal niveau te coördineren. Zo antwoordde een aantal Secretarissen-Generaal ook namens alle Directeuren-Generaal van hun ministerie, hetgeen tot enige vertraging leidde.[140]

Tabel 4.1 geeft weer hoe werd gereageerd. Het geformuleerde doel was een respons van tenminste 50% en dat is voor alle categorieën ruimschoots gehaald. De rechterlijke macht reageerde het meest met een respons van 81% (47 van de 58 organisaties waarvan 25 uit de staande en 22 uit de zittende magistratuur), de zelfstandige bestuursorganen met 64% (in organisaties) het minst, maar de verschillen zijn niet enorm groot.

[139] Achteraf gezien, was de keuze voor de Staatsalmanak niet verstandig. Zo bleek dat er departementen zijn die de vermelding in de Staatsalmanak niet langer relevant vinden, ook omdat het daarbij om een bedrijfsmatige exploitatie van gegevens gaat. Zij geven de voorkeur aan www.overheid.nl. Ook bleek een nadeel dat de vermelding in de Staatsalmanak niet altijd even consequent en inzichtelijk is hetgeen er bijvoorbeeld toe heeft geleid dat niet alle directoraten-generaal adequaat zijn aangeschreven. Bij de interpretatie van de gegevens houden we daar waar nodig vanzelfsprekend rekening mee.

[140] We kozen niet voor het alleen aanschrijven van de Secretaris-Generaal omdat we veronderstelden dat de SG minder zicht heeft op de DG's dan die DG's zelf. Een aantal departementen koos evenwel zelf voor centrale informatieverzameling. Of dat de geloofwaardigheid van de verschafte informatie beperkt of versterkt, weten we niet.

Tabel 4.1: *Respons: geretourneerde vragenlijsten en vertegenwoordigde organisaties*

	aantal aangeschreven organisaties*	respons in vragenlijsten**	respons in organisaties***
Departementen	123	45 (37%)	90 (73%)
Provincies	12	9 (75%)	9 (75%)
Rechterlijke macht	58	47 (81%)	47 (81%)
Waterschappen	38	25 (66%)	25 (66%)
ZBO's	110	62 (56%)	70 (64%)
Totaal	341	188 (55%)	241 (71%)

* Het gaat hier om het aantal verstuurde vragenlijsten, exclusief de niet (meer) functionerende organisaties

** Dit is de respons gerekend naar het aantal geretourneerde vragenlijsten

*** Dit is de respons gerekend naar het aantal organisaties waarop de ingevulde vragenlijsten betrekking hebben. Zo hebben de 45 vragenlijsten (37%) die zijn teruggestuurd door departementen, betrekking op 90 departementale organisatieonderdelen uit onze steekproef (73%).

Van de dertien departementen was de respons erg wisselend. Op vijf departementen coördineerde (het bureau van) de Secretaris-Generaal de invulling en in die gevallen werkten alle departementsonderdelen mee. Ook in een aantal van de gevallen waarin de respons niet centraal werd georganiseerd, werden mooie responsscores behaald. Van andere departementen viel de respons wat tegen.
Van de twaalf provincies reageerden er negen. De provincies Flevoland, Overijssel en Limburg hebben geen medewerking aan het onderzoek verleend.

Al met al is de respons bevredigend. Eén ding moet daaraan nog worden toegevoegd. Niet alle respondenten hadden zicht op de aantallen onderzoeken naar corruptie en fraude in de gehele onderzoeksperiode (de jaren 1999 tot en met 2003). Van de organisaties deed 82% verslag over de gehele genoemde periode, in 18% van de gevallen was de aangegeven periode iets korter.

4.3 Aantal corruptie- en fraudeonderzoeken

Hoeveel onderzoeken naar corruptie en fraude werden er in de aangeschreven onderdelen van het openbaar bestuur verricht? Voordat we dat gegeven presenteren is het belangrijk even stil te staan bij de precieze begripsomschrijving en vraagstelling.

De vragen luidden:

> *"De volgende vragen hebben betrekking op de onderzoeken naar corruptie en fraude in uw organisatie. We verzoeken u informatie te verschaffen over de laatste vijf jaren (de periode 1999 t/m 2003). Mocht dat onmogelijk zijn, dan verzoeken we u duidelijk aan te geven om welke periode het wel gaat.*
> Hoeveel onderzoeken naar corruptie en fraude hebben in uw organisatie plaatsgevonden in de periode 1999 t/m 2003?
> *Mocht er sprake zijn van een onderzoek dat zowel corruptie als fraude omvatte, dan wordt dit geteld als 1 corruptieonderzoek en 1 fraudeonderzoek.*

De respondenten zijn zelf vol zelfvertrouwen over de eigen kennis op dit terrein. Maar liefst 92% van de respondenten die reageerden is het eens met de stelling 'Ik heb weet van alle corruptieonderzoeken in mijn

organisatie' en dat geldt voor 91% voor een soortgelijke stelling over fraudeonderzoeken. Als verwacht mag worden is het percentage nog hoger voor de stelling 'Ik heb weet van alle corruptie- en fraudeonderzoeken in mijn organisatie waarbij politie en justitie worden ingeschakeld' (94%).

De onderstaande tabel 4.2 laat zien hoeveel onderzoeken de departementen, provincies, waterschappen, rechterlijke macht en ZBO's hebben gerapporteerd. Het aantal onderzoeken naar fraude is als verwacht groter dan het aantal corruptieonderzoeken. De verhouding 'fraude/corruptie' is 70% - 30% (bij gemeenten vonden we eerder een verhouding 66%-34%).

Tabel 4.2: *Aantal corruptie- en fraudeonderzoeken 1999-2003 per onderzochte sector*

	aantal corruptieonderzoeken	aantal fraudeonderzoeken
Departementen	155	305
Provincies	7	37
Rechterlijke macht	5	8
Waterschappen	6	11
ZBO's	8	61
Totaal	181	422

In totaal ging het om 181 corruptie- en 422 fraudeonderzoeken (met dus ten dele een overlap)[141]. Het overgrote deel betreft onderzoeken binnen de departementen: 155 van de 181 corruptieonderzoeken (86%) vonden daar plaats en 305 van de 422 fraudeonderzoeken (72%).

Rekenen we het aantal gemelde onderzoeken om naar het aantal opgegeven medewerkers, dan plaatst dat het absolute aantal onderzoeken in perspectief (tabel 4.3). De aantallen zijn klein: gemiddeld 0.8 corruptie onderzoek en 1.9 fraudeonderzoek per 1000 medewerkers over een periode van (ongeveer) vijf jaren.
Ook relativeert de berekening die de omvang van de bestuurlijke organisaties meeneemt het beeld als zouden de onderzoeken binnen de ministeries veel vaker voorkomen. Departementen kennen gemiddeld 0.9 intern corruptieonderzoek per 1000 medewerkers, de waterschappen kennen er 0.8 en de provincies 0.6. Bij de fraudeonderzoeken zijn de provincies koploper met 3.3 onderzoeken per 1000 medewerkers, gevolgd door ZBO's (2.2) en departementen (1.8). In het aantal fraudeonderzoeken zit meer variatie (van 0.8 bij de rechterlijke macht tot 3.3 fraudeonderzoeken per 1000 medewerkers bij de provincies).

[141] Wanneer er een onderzoek naar corruptie én fraude is gedaan, is dat door respondenten bij beide categorieën gemeld. De precieze overlap is helaas niet te traceren. Het levert verder ook geen interpretatieproblemen op, mits de beide getallen niet worden opgeteld om te komen tot het totale aantal onderzoeken naar corruptie en fraude. Dat getal is door de overlap minder dan 181 plus 422. Later gebruiken we daarom soms het begrip *deelonderzoek*.

Tabel 4.3: *Aantal corruptie- en fraudeonderzoeken 1999-2003 per 1000 medewerkers*

	aantal corruptie-onderzoeken 1999-2003 per 1000 medewerkers	aantal fraude-onderzoeken 1999-2003 per 1000 medewerkers	aantal medewerkers
Departementen	0.9	1.8	167.326
Provincies	0.6	3.3	11.162
Rechterlijke macht	0.5	0.8	10.090
Waterschappen	0.8	1.5	7.231
ZBO's	0.3	2.2	27.937
Totaal	0.8	1.9	223.746

Een belangrijk ander gegeven betreft de spreiding van het aantal onderzoeken over de organisaties die rapporteerden. Net zoals dat geval was in eerder onderzoek onder gemeenten, meldt een grote meerderheid geen enkel onderzoek naar corruptie (158 van de 188 lijsten, 84%) en voor fraude-onderzoeken is dat cijfer 66%.
De ongelijke verdeling geldt voor alle categorieën organisaties. Zo is op 30 van de 45 departementslijsten terug te vinden dat men de laatste vijf jaren 0 corruptieonderzoeken deed, hetgeen ook geldt voor 5 van de 9 provincies, voor 45 van de 47 organisaties binnen de rechterlijke macht, voor 21 van de 25 waterschappen en voor 57 van de 62 zelfstandige bestuursorganen.

De gepresenteerde gegevens betroffen het aantal onderzoeken in de periode 1999-2003. Worden de gemelde aantallen omgerekend of geëxtrapoleerd naar het aantal corruptieonderzoeken per jaar, dan moet rekening gehouden worden met de respons.[142]

Tabel 4.4: *Aantal corruptie- en fraudeonderzoeken per jaar per sector*

	extrapolatie-factor	gerapporteerde corruptie-onderzoeken 1999-2003	aantal corruptie-onderzoeken 1999-2003	aantal corruptie-onderzoeken jaarlijks
Departementen	1.37	155	212.4	43
Provincies	1.33	7	9.3	2
Rechterlijke macht	1.23	5	6.2	1
Waterschappen	1.52	6	9.1	2
ZBO's	1.57	8	12.6	3

[142] De extrapolatiefactor is gebaseerd op de responspercentages van de organisaties. Eigenlijk zou ook (per bestuurs-categorie) moeten worden verdisconteerd over welke periode door de respondenten werd gerapporteerd (18% van de organisaties deed verslag over iets minder dan vijf jaar). Dat doen we niet, hetgeen betekent dat onze schatting aan de lage kant zal zijn. Het resulterende aantal jaarlijkse corruptieonderzoeken is afgerond.

4.4 Om wie het gaat

Met behulp van de enquête is niet alleen vastgesteld om hoeveel onderzoeken het ging. Ook is gevraagd naar het aantal betrokken personen. In 84%[143] onderzoeken ging het om één persoon, in 13 gevallen om twee personen en in 16 onderzoeken waren drie of meer personen onderwerp van onderzoek. Er zijn dus wel voorbeelden van onderzoeken naar 'gezamenlijke' corruptie maar in verreweg de meeste gevallen is het gericht op één enkel individu.

Politiek of ambtelijk
Opmerkelijk is het geringe aantal bestuurders en politici dat wordt onderzocht. Tabel 4.5 geeft de precieze cijfers voor alle gemelde corruptie- en fraudeonderzoeken. Geen enkel onderzoek heeft louter op politici of bestuurders betrekking, twee corruptieonderzoeken en twee fraudeonderzoeken hebben mede betrekking op bestuurders.

Tabel 4.5: *Corruptie- en fraudeonderzoeken: ambtenaren, politici, bestuurders*

	betrokkenen corruptieonderzoeken			betrokkenen fraudeonderzoeken		
	ambtelijk	bestuurlijk	ambtelijk en bestuurlijk	ambtelijk	bestuurlijk	ambtelijk en bestuurlijk
departementen	155	0	0	304	0	1
provincies	6	0	1	37	0	0
waterschappen	5	0	1	9	0	1
totaal	166	0	2	350	0	2

Leiding of uitvoering
De meeste corruptieonderzoeken betreffen uitvoerende medewerkers. 67% van de onderzoeken gaan louter over de 'werkvloer' (tabel 4.6). Tegelijk is opmerkelijk dat in 33% van de onderzoeken sprake is van (de betrokkenheid van) leidinggevenden. Beelden als zouden leidinggevenden zich aan lastige corruptie (en fraude) onderzoeken kunnen onttrekken en altijd de dans ontspringen, blijken niet te kloppen. Wel past aanvullend de relativering dat niet is gevraagd naar het niveau waarop leiding werd gegeven.[144] Of het om de top van de organisatie ging of om direct leidinggevende van een kleine groep medewerkers, is niet duidelijk.

Ook voor fraudeonderzoeken is gevraagd naar de betrokkenheid van uitvoerende en leidinggevende medewerkers. Dat levert een soortgelijk beeld op. Van de fraudeonderzoeken betreft 66% louter uitvoerende medewerkers.

[143] Het totale aantal onderzoeken waarvoor dit percentage is berekend is 176 (waarvan 147 onderzoeken naar één persoon). Dat totaal verschilt van het eerder genoemde totale aantal van 181 corruptie-onderzoeken. Tenzij anders vermeld is de oorzaak van die verschillen dat niet elke respondent elke (vervolg)vraag (consistent) heeft ingevuld.
[144] Er is gevraagd of het onderzoek 'leidinggevenden', 'uitvoerende medewerkers' of beide betrof (leidinggevende werd verder niet gespecificeerd).

Tabel 4.6: *Corruptieonderzoeken naar leidinggevenden en uitvoerenden*

	corruptieonderzoeken			
	leidinggevenden	uitvoerende medewerkers	uitvoerende en leidinggevende medewerkers	*Totaal*[145]
Departementen	35	104	17	156
Provincies	0	2	2	4
Rechterlijke macht	0	5	0	5
Waterschappen	1	2	3	6
ZBO's	1	6	0	7
Totaal	37 (21%)	119 (67%)	22 (12%)	178

4.5 Aard van de activiteiten

Uit het onderzoek is ook af te leiden op welke activiteiten en producten de corruptieonderzoeken betrekking hadden. Twee typen activiteiten en producten springen er uit: 'inkoop goederen en diensten', en 'aanbestedingen (opdrachtverlening)' met aantallen van 45 en 47 onderzoeken, op enige afstand gevolgd door de '(omgang met) vertrouwelijke informatie' (28 onderzoeken), terwijl ook 'intern beheer, goederen en geld' nog 15 corruptieonderzoeken telt. De categorie 'overige' is ook noemenswaard met 49. Daaronder zijn drie vaker voorkomende typen activiteiten: 'personeel treedt op als leverancier van de eigen overheidsorganisatie' (10 keer genoemd), 'contrabande' (10 keer) en 'beschikkingen' (7 keer).

Tabel 4.7: *Activiteiten en producten in corruptieonderzoek (naar bestuurlijke organisatie)*

	departementen	provincies	rechterl. macht	waterschappen	ZBO's	Totaal
1. inkoop goederen en diensten	41	2	0	2	0	45
2. verkoop goederen en diensten	2	0	1	1	1	5
3. intern beheer, goederen en geld	10	3	0	1	1	15
4. grondtransacties	1	0	0	0	0	1
5. subsidies	3	0	0	0	0	3
6. vergunningen, ontheffingen	3	0	0	0	1	4
7. aanbestedingen (opdrachtverlening)	44	1	0	2	0	47
8. legitimatiebewijzen, visa	2	0	0	0	1	3
9. (omgang) vertrouwelijke informatie	21	0	5	0	2	28
10. overige	46	2	0	0	1	49
Totaal	173	8	6	6	7	200[146]

[145] 147 van de 176 onderzoeken waarover bij deze vraag werd gerapporteerd. De totalen van het aantal onderzoeken verschillen soms door kleine invulfouten aan de kant van de respondenten.
[146] Er kunnen meerdere type activiteiten en producten betrokken zijn in een corruptieonderzoek.

Over de kwetsbaarheid van beleidssectoren kunnen we op basis van de enquête niet al te veel zeggen. De respons werkt hier verstorend. Stuurt de sector 'Cultuur' geen vragenlijst in en 'Binnenlandse Zaken' wel, dan leidt dat per definitie tot de constatering dat er verhoudingsgewijs meer corruptie- en fraude-onderzoeken plaatsvinden in de bestuurlijke sector dan in de cultuursector. Toch is de verdeling over de departementen vanwege de ongelijke spreiding van onderzoeken wel interessant. Het Ministerie van Defensie, zo blijkt uit tabel 4.8, is met voorsprong koploper wanneer het om corruptieonderzoeken gaat. Van de 155 corruptieonderzoeken die alle departementsactoren melden, zijn er 80 afkomstig van Defensie. Daarna volgen Justitie (met name immigratie en naturalisatie en gevangeniswezen), Verkeer en Vervoer en Financiën en Belastingen (met resp. 21, 19 en 16 onderzoeken). Ook voor fraudeonderzoeken is Defensie ruim koploper met 144 onderzoeken, de sector Financiën en Belastingen volgt met 64 en Buitenlandse Zaken is hier derde met 35 zaken.
Deze erg ongelijke verdeling over de departementen doet denken aan de uitkomsten van de vergelijkbare enquête onder gemeenten waarvan we in het vorige hoofdstuk verslag deden. De gemeente Amsterdam bleek verantwoordelijk voor een flink deel van het totale aantal corruptie- en fraudeonderzoeken. De conclusie was dat die gemeente wakker was, terwijl veel anderen sliepen of sluimerden.[147] Dezelfde alertheid zou voor Defensie kunnen gelden.

Tabel 4.8: *Gemelde corruptieonderzoeken naar beleidssector*

beleidssectoren / departementen	n*	aantal corruptie-onderzoeken	aantal fraude-onderzoeken
algemene zaken	1	0	0
binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties	7	1	2
justitie	5	21	13
buitenlandse zaken	1	8	35
defensie	6	80	144
financiën en belastingen	4	16	64
economische en sociale zaken	8	1	3
verkeer en vervoer	1	19	26
volkshuisvesting	1	7	13
landbouw	2	2	1
onderwijs en cultuur	4	0	2
volksgezondheid en sport	3	0	1
Totaal	43	155	304

* n: aantal geretourneerde vragenlijsten

[147] Huberts, Hulsebosch, Lasthuizen & Peeters, 2004.

4.6 Ontdekking en aanleiding

Van wie is de informatie afkomstig die leidt tot een corruptieonderzoek? De herkomst blijkt nogal divers. Leidinggevende medewerkers zijn de bron van 46 onderzoeken, politie en justitie zijn dat in 39 gevallen en 22 keer zijn het uitvoerende medewerkers die melden. Bestuurders en politici melden zelden iets dat tot onderzoek leidt. Ook de betekenis van de media is niet groot: 4 keer speelden ze een rol in de totstandkoming van corruptieonderzoek. Onder de omvangrijke categorie 'overige' gaat het vooral om de meldingen van een integriteitsfunctionaris binnen een van de departementen (40 keer) en om bedrijven (7x). Verder zijn drie anonieme meldingen vermeldenswaard.

Tabel 4.9: *Herkomst van de informatie die tot corruptieonderzoek leidde*

	departementen	provincies	rechterlijke macht	waterschappen	ZBO's	**Totaal**
1. uitvoerende medewerkers	16	2	1	2	1	22
2.leidinggevende medewerkers	39	3	0	1	3	46
3. bestuurder(s)	1	0	0	0	0	1
4. politiek/politici	1	0	0	0	0	1
5. vertrouwenspersoon in de organisatie	2	0	0	0	0	2
6. (klachten van) burgers, inwoners	5	1	0	0	2	8
7. klachten via de ombudsman	0	0	0	0	0	0
8. media	2	1	0	1	0	4
9. politie	25	0	4	0	1	30
10. justitie	5	1	0	1	2	9
11. overige	61	0	0	1	0	62
Totaal	157	8	5	6	9	**185**[148]

[148] Er kunnen meerdere informatiebronnen aanleiding tot onderzoek zijn.

4.7 Afhandeling: politie en justitie

Lang niet alle corruptieonderzoeken die in het openbaar bestuur plaatsvinden gaan gepaard met de inschakeling van politie en justitie. Van de 181 corruptieonderzoeken worden er 106 intern afgehandeld (59%) en dat wijkt niet veel af van de mate waarin fraudeonderzoeken intern worden afgehandeld (63%).

De bereidheid politie en justitie in te schakelen verschilt nogal, wanneer de onderzochte bestuurlijke organisaties worden vergeleken. Tabel 4.10 laat dat zien voor de corruptieonderzoeken; tabel 4.11 maakt duidelijk hoe het zit voor de (deel)onderzoeken naar corruptie en fraude samen.[149]

Tabel 4.10: *Afhandeling corruptieonderzoeken*

	Corruptieonderzoeken			
	intern afgehandeld	politie/justitie ingeschakeld	Totaal	Percentage
Departementen	97	58	155	37%
Provincies	2	5	7	71%
Rechterlijke macht	0	5	5	100%
Waterschappen	4	2	6	33%
ZBO's	3	5	8	63%
Totaal	106	75	181	41%

Tabel 4.11: *Inschakeling politie en justitie*

bestuur	corruptie en fraude-(deel)onderzoeken	politie/justitie ingeschakeld	percentage met inschakeling
Departementen	460	179	39 %
Provincies	44	9	20 %
Rechterlijke macht	13	11	85 %
Waterschappen	16	6	38 %
ZBO's	70	28	40 %
Totaal	603	233	39 %

De rechterlijke macht is – hetgeen natuurlijk niet zo verwonderlijk is – het meest 'justitiegevoelig'. In 11 van de 13 gevallen werd de politie ingeschakeld. De provincies schakelden politie en justitie het minste in. Dat komt door de afwikkeling van de fraudeonderzoeken (uit tabel 4.10 over alleen corruptie onderzoeken blijkt dat 5 van de 7 onderzoeken betrokkenheid van de politie kennen; bij de fraude ligt dat anders: slechts 4 van de 37 leiden tot politieonderzoek). Het gemiddelde percentage ligt tegen de 40% (van alle corruptie - en fraudeonderzoekenonderzoeken).

[149] We noemen het hier (deel)onderzoeken omdat in een aantal onderzoeken zowel een fraude- als corruptieonderzoek werd gedaan.

De ZBO's onderscheiden zich in de mate waarin zij politie en justitie inschakelen niet van departementen en waterschappen.

Afhandeling
Tot welke conclusies leiden de onderzoeken? De onderzoeken die intern worden afgehandeld, leiden vaak tot het vrijpleiten van de betrokkene(n) (66 gevallen). Dat is een relevant gegeven om in gedachten te houden: in meer dan 50% van de gevallen waarbij er alleen een intern onderzoek naar de corruptieverdenkingen gebeurt, is het resultaat "geen sanctie omdat het onderzoek betrokkene(n) heeft vrijgepleit". In drie gevallen ziet men af van sancties omdat de betrokkene door alle commotie voldoende is gestraft. De zwaarste sanctie van ontslag of voorwaardelijk ontslag volgt in respectievelijk 18 en twee gevallen. Vijf keer neemt iemand zelf ontslag en laat men het daarbij. In de andere gevallen volgen er minder vergaande sancties zoals 'een goed gesprek' (18 keer) of een schriftelijke berisping (vier keer).

In 75 van de 181 gevallen komen politie en justitie er aan te pas, zo melden de respondenten. Van 23 gevallen kent men de afloop niet. Die is wel bekend voor 41 gevallen. In 12 gevallen komt het niet tot een strafzaak. Vaker volgt er een strafzaak, de respondenten melden 29 strafzaken, en die leiden bijna steeds tot een veroordeling: 26 keer een veroordeling, 3 keer niet.
Van de meerderheid van de gevallen waarbij politie en/of justitie worden ingeschakeld kennen we ook de parallelle interne disciplinaire afwikkelingen en sancties. Vaak volgt onvoorwaardelijk ontslag (31 keer).

4.8 Schatting van de (veranderende) omvang van corruptie

Enkele onderdelen van het enquêteonderzoek over de omvang van corruptie zijn meer subjectief van aard. Zien de respondenten de corruptie toenemen of afnemen? En in welke delen van het openbaar bestuur is corruptie en fraude naar hun oordeel het meest prominent aanwezig?

4.8.1 Toename of afname

De visie van de respondenten op de toename of afname laat optimisme zien over de veranderingen in de eigen organisatie. Vaak wordt geantwoord dat de omvang van corruptie niet veranderd is. Wordt er wel een verandering geconstateerd, dan is er meer steun voor de stelling dat corruptie in eigen huis is afgenomen dan toegenomen. Opmerkelijk is tegelijkertijd dat de scepsis over de corruptie en fraude in de rest van het openbaar bestuur duidelijk groter is.

Tabel 4.12: *Perceptie toename of afname van corruptie in de eigen organisatie en in het openbaar bestuur* (% alle deelnemende organisaties)

	(sterk) afgenomen	(sterk) toegenomen
verandering corruptie in mijn organisatie in de laatste tien jaar	19.2%	2.1%
verandering fraude in mijn organisatie in de laatste tien jaar	22.9%	3.2%
verandering corruptie in het Nederlandse openbaar bestuur in de laatste tien jaar	19.2%	29.2%
verandering fraude in het Nederlandse openbaar bestuur in de laatste tien jaar	19.6%	28.7%

De veranderingen zijn ook in de vorm van stellingen voorgelegd. Tabel 4.13 geeft daarover informatie. Daaruit valt af te leiden dat respondenten herkennen dat de aandacht voor corruptie sterk is toegenomen, ook in de media, maar dat ze dat niet verbinden met een toename van het corruptieprobleem. Evenmin bestaat de idee dat de verleidingen van buitenaf zijn toegenomen of dat vaker wordt geprobeerd de eigen medewerkers om te kopen. De trend in de richting van meer bedrijfsmatigheid wordt niet als een gevaar voor de integriteit gezien.
De toegenomen aandacht voor integriteit stimuleert de medewerkers corruptieverdenkingen te melden, zo wordt gemeld. Klokkenluidersregelingen zijn daarvoor minder relevant.

Tabel 4.13: *Dynamiek in omvang, aandacht, organisatie, verleidingen*

n = 188	Zeer mee oneens	Mee oneens	Oneens noch eens	Mee eens	Zeer mee eens	Missing	Totaal
1. De afgelopen vijf jaar is de omvang van corruptie in mijn organisatie niet toegenomen, maar wel de aandacht ervoor.	0,5	5,3	13,3	60,1	11,7	9	100
2. De grotere aandacht voor integriteit stimuleert mijn medewerkers meer dan vroeger mogelijke gevallen van corruptie te melden.	0,5	3,7	26,1	56,4	5,3	8	100
3. Door nieuwe regelingen voor klokkenluiders zijn mijn medewerkers meer dan vroeger geneigd met gevallen van corruptie in de openbaarheid te treden.	0	20,2	42	26,6	2,1	9	100
4. Mijn medewerkers hebben met meer verleidingen van buitenaf te maken dan vijf jaar geleden.	2,1	39,9	30,3	18,1	1,6	8	100
5. Meer bedrijfsmatig werken leidt in overheidsorganisaties tot meer gevallen van corruptie.	3,7	46,3	27,7	13,8	0,5	8	100
6. De aandachtsexplosie in de media wekt ten onrechte de indruk dat corruptie in het openbaar bestuur welig tiert.	0,5	8	13,8	52,7	17	8	100
7. Overheden met relatief veel corruptieonderzoeken zijn alerter en actiever, niet corrupter.	0,5	9,6	34	41,5	5,9	8,5	100
8. Er wordt vaker dan vroeger geprobeerd medewerkers van mijn organisatie om te kopen.	13,3	52,1	24,5	2,1	0,5	7,4	100
9. Corruptiebestrijding en bescherming van integriteit moeten (nog) meer aandacht krijgen binnen het openbaar bestuur.	0	8	23,4	54,8	6,4	7,4	100

Opmerkelijk is dat er veel steun is voor de stelling ‘Corruptiebestrijding en bescherming van integriteit moeten (nog) meer aandacht krijgen binnen het openbaar bestuur’. Slechts 8% is het daarmee niet eens.

4.8.2 Reputaties

Met de uitdrukkelijke vermelding dat het daarbij om intuïtieve en subjectieve schattingen gaat, is de respondenten ook gevraagd aan te geven in welke overheidssectoren corruptie en fraude verhoudingsgewijs vaak voorkomen. Omdat ze die schattingen te speculatief vonden, heeft een aantal respondenten geweigerd om aan dit reputatie onderzoek mee te doen.
We vroegen naar de relatieve omvang van corruptie in gemeenten en in de sectoren uit dit onderzoek. Het resulterende patroon is duidelijk en vrijwel identiek voor corruptie en fraude. Rechters worden als het minst corrupt gezien, gevolgd door officieren van justitie. Op behoorlijke afstand volgen de waterschappen, de departementen, provincies en ZBO's. Gemeenten worden als relatief meer corrupt/frauduleus gezien.

Tabel 4.14: *Percepties omvang van corruptie in typen bestuurlijke organisaties: rangorde*

Corruptieperceptie		Fraudeperceptie	
Gemiddelde plaatsing; 7 (meeste) t/m 1 (minste)	(n)	Gemiddelde plaatsing; 7 (meeste) t/m 1 (minste)	(n)
• gemeenten	5,69 (125)	• gemeenten	5,62 (122)
• ZBO's	4,75 (121)	• ZBO's	4,77 (118)
• provincies	4,65 (123)	• provincies	4,73 (120)
• departementen	4,30 (123)	• departementen	4,44 (120)
• waterschappen	4,15 (121)	• waterschappen	4,19 (118)
• rechterlijke macht: openbaar ministerie	2,36 (122)	• rechterlijke macht: openbaar ministerie	2,34 (119)
• rechterlijke macht: zittende magistratuur	1,96 (118)	• rechterlijke macht: zittende magistratuur	1,79 (115)

Ook is gevraagd te schatten welk percentage van de Nederlandse ambtenaren en politici corrupt of frauduleus is (tabel 4.15). Ook hier gaat het meer om reputaties dan om kennis over feiten.
De percentages suggereren een precisie die weinig over de werkelijkheid zegt. Wel is ons inziens de uitkomst relevant als reputatiescore. Ambtenaren worden als iets minder corrupt gezien dan politici.[150] De deelnemende 143 respondenten schatten dat 3.2% van de Nederlandse ambtenaren en 5.2% van de Nederlandse politici corrupt is. Het meest sceptisch of cynisch zijn de ZBO'ers met resp. 4.4% en 7.2%, terwijl de provincievertegenwoordigers het meest positief zijn (voor beide 0.8%).

[150] Anders dan eerder uit expert panel onderzoek bleek (Huberts 1996; zie hoofdstuk 3).

Tabel 4.15: *Schattingen van de omvang van corruptie*

	Departementen gemiddeld % (n = 30)	Provincies gemiddeld % (n = 6)	Rechterlijke macht gemiddeld % (n = 39)	Waterschappen gemiddeld % (n = 21)	ZBO's gemiddeld % (n = 47)	***Totaal*** gemiddeld % (n = 143)
Ik schat dat het volgende percentage van						
Nederlandse ambtenaren corrupt is	2,9%	0,8%	2,6%	3,1%	4,3%	3,2%
Nederlandse ambtenaren frauduleus is	4,7%	1,7%	4,5%	4,9%	6,0%	5,0%
Nederlandse politici/ bestuurders corrupt is	4,1%	0,8%	3,9%	5,6%	7,2%	5,2%
Nederlandse politici/ bestuurders frauduleus is	4,5%	1,7%	5,4%	6,0%	7,0%	5,7%

4.9 Aandacht en beleid

In de veronderstelling dat het aantal corruptieonderzoeken zou kunnen samenhangen met de aandacht die er voor het thema is en de mate waarin er beleid ontwikkeld is, zijn ook daarover enkele vragen gesteld.

4.9.1 Aandacht

In de verschillende onderdelen van het openbaar bestuur wordt niet in dezelfde mate aandacht besteed aan het thema corruptie. Tabel 4.16 bevat de som van de percentages 'behoorlijke aandacht' en 'veel aandacht' als antwoord op de vraag 'In welke mate besteden betrokkenen binnen en buiten uw organisatie aandacht aan corruptie?'. Kijken we naar alle meewerkende organisaties, dan blijkt dat de leiding de meeste aandacht heeft voor corruptie. In 64% van de organisaties besteedt de leiding 'behoorlijke' of 'veel' aandacht aan corruptie. Onder burgers is er in de ogen van de respondenten de minste aandacht (21%) terwijl de media, de politieke omgeving en de werkvloer in 37%, 42% en 41% van de gevallen behoorlijke aandacht of veel aandacht aan corruptie besteden.

Tabel 4.16: *Aandacht voor het corruptiethema(% behoorlijk of veel aandacht)*

aandacht voor corruptie	departe-menten n=45	provin-cies n=9	rechterlijke macht n=47	water-schappen n=25	ZBO's n=62	totaal n=188
uitvoerende niveau van de organisatie	49%	44%	28%	44%	43%	41%
leiding van de organisatie	76%	100%	57%	60%	56%	64%
politieke omgeving	56%	67%	38%	40%	32%	42%
burgers	33%	11%	23%	32%	8%	21%
media	51%	56%	49%	40%	15%	37%

4.9.2 Beleid

In welke mate wordt de aandacht voor corruptie omgezet in beleid en beleidsmaatregelen om integriteit te bevorderen en corruptie tegen te gaan?[151] Bezien we de onderzochte organisaties op de aanwezigheid van negen instrumenten en werkwijzen, dan blijken de departementen en provincies met een gemiddelde van 7 en 6.8 instrumenten het hoogst te scoren. De ZBO's hebben het minste aantal instrumenten.
Wanneer we preciezer naar het type instrument kijken, wordt duidelijk dat regelingen voor geschenken en nevenfuncties breed ingang gevonden hebben (85% en 88%) en dat erg veel organisaties een gedragscode hebben (78%). Het minst ingeburgerd zijn de centrale registratie van integriteitsschendingen en de inbedding van integriteitsthema's in managementrapportages (beide 34%). Deze instrumenten zijn ook vaak afwezig binnen departementen en provincies.

[151] Er zijn vele integriteitsmaatregelen te onderscheiden (zie bijv. OECD, 2000; Van den Heuvel & Huberts, 2003; Algemene Rekenkamer, 2005; Bossaert & Demmke, 2005). Voor dit onderzoek is een keuze gemaakt.

Tabel 4.17: *Aanwezigheid elementen integriteitsbeleid (in %)*

integriteitsmaatregelen	departe-menten n=45	provin-cies n=9	rechterlijke macht n=47	water-schappen n=25	ZBO's n=62	totaal n=188
regels voor aannemen geschenken	98%	100%	85%	88%	71%	85%
inbedding integriteit in managementrapportages	49%	44%	17%	32%	36%	34%
gedragscode voor medewerkers	89%	100%	85%	68%	66%	78%
controle juistheid diploma's e.d. bij indiensttreding	67%	78%	55%	56%	50%	57%
centrale registratie van integriteitsschendingen	51%	11%	34%	44%	21%	34%
regeling voor nevenfuncties	100%	100%	96%	92%	71%	88%
ambtseed	89%	67%	96%	28%	19%	59%
risico-analyses, kwetsbaar-heidsonderzoeken	76%	78%	38%	44%	39%	50%
vertrouwenspersoon integriteit	80%	100%	40%	64%	29%	52%
gemiddeld aantal instrumenten	7.0	6.8	5.5	5.2	4.0	5.4

4.9.3 Effectiviteit

In welke mate worden de beleidsinstrumenten als effectief gezien ter voorkoming en ter bestrijding van corruptie? Van de respondenten die deze vraag hebben beantwoord, vindt meer dan 70% alle instrumenten enigszins of zeer effectief. Omdat het onderscheid dan wel erg gering wordt, presenteren we in de volgende tabel de percentages van de respondenten die het instrument 'zeer effectief' vinden. Overdadig hoog zijn die percentages niet.
Er werd zowel gevraagd naar effectiviteit ter voorkoming als ter bestrijding van corruptie. Het meest effectieve instrument in de preventieve sfeer is de regeling nevenfuncties (45% vindt dat instrument zeer effectief ter voorkoming van corruptie), in de repressieve sfeer geldt dat voor de regeling geschenken (36% vindt dat instrument zeer effectief ter 'bestrijding' van corruptie).
Er lijkt een duidelijk verband te bestaan tussen het hebben van een instrument en de beoordeling van de effectiviteit ervan. De centrale registratie van schendingen en de inbedding in managementrapportages zijn het minst vaak aanwezig en worden tevens als het minst effectief gezien. Of dat is terug te voeren op de rationele keuze van de organisaties voor de meest effectieve instrumenten of op de rationalisatie

achteraf door de respondenten van wat om andere redenen tot stand kwam, valt hier natuurlijk niet uit af te leiden.

Tabel 4.18: *Effectiviteit beleidsinstrumenten in de ogen van alle respondenten* (% zeer effectief)

integriteitsmaatregelen	aanwezig in de organisaties n = 188	zeer effectief ter voorkoming van corruptie (preventief) n = 188	zeer effectief ter bestrijding van corruptie (repressief) n = 188
regels voor aannemen geschenken	85%	39%	36%
inbedding integriteit in managementrapportages	34%	12%	8%
gedragscode voor medewerkers	78%	35%	30%
controle juistheid diploma's e.d. bij indiensttreding	57%	37%	26%
centrale registratie van integriteitsschendingen	34%	18%	18%
regeling voor nevenfuncties	88%	45%	34%
ambtseed	59%	19%	19%
risicoanalyses, kwetsbaarheidonderzoeken	50%	37%	25%
vertrouwenspersoon integriteit	52%	19%	13%

4.9.4 Verband met aantal onderzoeken

Een belangrijke reden om te vragen naar de mate van aandacht en de aanwezigheid van beleid was dat we geïnteresseerd zijn in een mogelijk verband met het aantal onderzoeken naar corruptie dat een organisatie doet. Uit eerder onderzoek onder gemeenten bleek dat het aantal corruptie- en fraudeonderzoeken samenhing met de omvang van de gemeente en met de aandacht voor corruptie en fraude maar dat er geen significante relatie bestond met het aantal en de aard van de beleidsinstrumenten.[152]
Voordat we de uitkomsten van de toetsen weergeven, is een kanttekening op zijn plaats. De verdeling van corruptieonderzoeken over de respondenten is erg ongelijk: de meeste organisaties melden geen corruptieonderzoeken uit te voeren (en die spreiding maakt het toetsen lastig).[153] Dat betekent dat de

[152] Huberts et al., 2004.
[153] De spreiding van de onderzoeken is zodanig dat bijna elke respondent die een of meerdere corruptieonderzoeken meldt, aangemerkt kan worden als een outlier. Als er sporadisch een test wel significant toetst kan dit vaak alleen onder de aanname van ongelijke varianties, wat de betrouwbaarheid van de toets verlaagt.
De mogelijke verbanden tussen de potentieel onderscheidende variabelen en het aantal aangegeven onderzoeken naar (vermeende) corruptie en fraude zijn onderzocht met behulp van t-toetsen en regressieanalyses met verschillende

uitkomst voorzichtig geïnterpreteerd moet worden: we vonden geen significante verbanden tussen het aantal interne corruptieonderzoeken en de mate van aandacht, wel tussen het aantal corruptieonderzoeken en het aantal beleidsinstrumenten (ook voor het verband met de inbedding van integriteit in managementrapportages, gedragcodes, regelingen voor het aannemen van geschenken, centrale registratie, regelingen voor nevenfuncties, een ambtseed, risicoanalyses en een vertrouwenspersoon integriteit). Zoals verwacht wordt er ook een significant verband gevonden tussen het aantal corruptieonderzoeken en de grootte van de organisatie.

4.10 Samenvatting en enkele conclusies

De enquête onder departementen, provincies, waterschappen, de rechterlijke macht en zelfstandige bestuursorganen, waarvan in dit hoofdstuk verslag is gedaan, werd gehouden om meer te weten te komen over de omvang van de daar aanwezige corruptie. Naar gemeenten was al onderzoek gedaan, dit project voegt inzichten toe over de rest van het openbaar bestuur.
De vraag naar de omvang van corruptie is geoperationaliseerd in vragen naar het aantal interne corruptie-onderzoeken dat de aangeschreven overheidsorganisaties en zelfstandige bestuursorganen in de periode 1999 tot en met 2003 hebben gedaan.
De respons was ongeveer 70% en dat is relatief hoog. Het geeft het vertrouwen dat we een adequaat beeld hebben verkregen van de omvang en achtergronden van de interne corruptie (en fraude) onderzoeken. Dat wordt bevestigd door het gegeven dat de respondenten er zelf van overtuigd zijn dat ze weet hebben van alle onderzoeken die in hun organisatie hebben plaatsgevonden.

De departementen, provincies, waterschappen, de rechterlijke macht en de ZBO's melden over de onderzoeksperiode in totaal 181 corruptie- en 422 fraudeonderzoeken (met enige overlap omdat het onderzoek twee keer gemeld werd wanneer het zowel om corruptie als fraude ging). Het overgrote deel betreft onderzoeken binnen de departementen: 155 van de 181 corruptieonderzoeken (86%) vonden daar plaats en 305 van de 422 fraudeonderzoeken (72%).
Het aantal onderzoeken naar fraude is als verwacht groter dan het aantal corruptie onderzoeken. De verhouding 'fraude/corruptie' is 70%-30% (bij gemeenten vonden we eerder een verhouding 66%-34%). Rekenen we het aantal gemelde onderzoeken om naar het aantal opgegeven medewerkers, dan plaatst dat het absolute aantal onderzoeken in perspectief. De aantallen zijn klein: gemiddeld 0.8 corruptieonderzoek en 1.9 fraudeonderzoek per 1000 medewerkers over een periode van (ongeveer) vijf jaren. Daar komt nog bij dat onderzoeken die intern worden afgehandeld de betrokkenen vaak vrijpleiten.

Het aantal corruptieonderzoeken per 1000 medewerkers verschilt tussen de meewerkende bestuurlijke organisaties. De departementen scoren het hoogst met 0.9 onderzoeken, gevolgd door de waterschappen met 0.8, de provincies met 0.6 en de rechterlijke macht met 0.5. De zelfstandige bestuursorganen volgen op enige afstand met 0.3 onderzoeken per 1000 medewerkers. In het aantal fraudeonderzoeken zit overigens meer variatie (van 0.8 bij de rechterlijke macht tot 3.3 fraudeonderzoeken per 1000 medewerkers bij de provincies).

---

hercoderingen. De t-toets is een toets die de gemiddelden van twee groepen van cases vergelijkt. Er wordt dan vastgesteld of de gemiddelden van de groepen die worden vergeleken significant van elkaar verschillen. In de uitgevoerde t-toetsen golden de potentieel onderscheidende variabelen als groepeervariabelen (onafhankelijke variabelen) en het totaal van ingestelde onderzoeken naar corruptie als testvariabele (afhankelijke variabele). De regressieanalyse kijkt naar het verklarende potentieel van bepaalde variabelen ten opzichte van de spreiding van gevallen in een afhankelijke variabele. De opmaak van afhankelijke en onafhankelijke variabelen was in deze analysen gelijk aan die van de t-toetsen.

Worden de data omgerekend naar het aantal corruptieonderzoeken per jaar dan komen we voor de provincies, departementen, waterschappen, rechterlijke macht en zelfstandige bestuursorganen uit op 51 onderzoeken per jaar.
Eerder onderzoek leverde voor gemeenten een aantal van 61 corruptieonderzoeken per jaar op en voor de politie en het gevangeniswezen respectievelijk 13 en 5 onderzoeken per jaar. In totaal vinden er dus ongeveer 130 corruptieonderzoeken per jaar plaats voor het gehele Nederlandse openbare bestuur.

De beoordeling van het geschetste beeld hangt af van de maatstaf die wordt gehanteerd en van de interpretatie van corruptieonderzoeken in relatie tot de onderliggende corruptie.
Met name is dan van belang dat uit het eerdere gemeenteonderzoek bleek dat de gemeenten met meer corruptieonderzoeken dat te 'danken' hadden aan alert zijn en beter zoeken en niet aan het meer corrupt zijn van de medewerkers. De gegevens die we presenteerden bieden geen grondslag voor een soortgelijke analyse onder bijvoorbeeld de departementen (omdat we de veranderingen in de tijd niet kennen).
Toch zijn voor de stelling dat de alertheid belangrijk is ook in dit onderzoek wel aanwijzingen te vinden. Dan moet gelet worden op de spreiding van de aantallen onderzoeken. Net zoals in het gemeentenonderzoek melden erg veel organisaties geen enkel onderzoek naar corruptie of fraude. Daar komt bij dat sommige organisaties, met name onder de departementen, aantallen melden die vragen oproepen. Het ministerie van Defensie is met afstand koploper wanneer het om het aantal corruptieonderzoeken gaat. Dat gegeven lijkt niet te verklaren op basis van alleen de kwetsbaarheid van het beleidsveld. Defensie zou samen met enkelen anderen alerter op corruptie kunnen zijn, net zoals Amsterdam dat is onder de gemeenten. Dat zou tegelijk betekenen dat veel andere departementen of departementsonderdelen verhoudingsgewijs weinig doen aan het onderwerp.
Om over deze mechanismen meer zekerheid te verkrijgen, is nader onderzoek wenselijk. Het is dan ook voorbarig om te juichen over de tamelijk lage aantallen corruptieonderzoeken die in onze studie naar boven zijn gekomen.

ZBO's kennen verhoudingsgewijs wat minder corruptieonderzoeken en een met de anderen overeenkomend aantal fraudeonderzoeken. Ze verschillen in dit opzicht minder van de klassieke overheidsorganisaties dan we verwachtten. De verzelfstandiging en het veronderstelde daarmee gepaard gaande meer bedrijfsmatige functioneren heeft niet geleid tot meer corruptieonderzoeken. Wel past ook hier voorzichtigheid.
De rechterlijke macht kent iets minder onderzoeken dan de anderen, hetgeen in de lijn ligt van de reputatie van die sector.[154] Provincies kennen relatief wat meer fraudeonderzoeken. De oorzaken zijn onduidelijk; nader (zelf)onderzoek zou op zijn plaats zijn.

Voor corruptie is ook gevraagd naar het aantal betrokken personen per onderzoek. De meeste onderzoeken hadden betrekking op één persoon. In 16 van de 176 onderzoeken waarover we informatie kregen, ging het om drie of meer personen. Corruptie 'in samenspanning' komt dus in de interne onderzoeken die op de enquêteformulieren zijn aangemeld niet veel voor.

Het aantal bestuurders en politici dat subject van onderzoek is, is veel kleiner dan het aantal ambtenaren. Enerzijds ligt dat voor de hand: er zijn nu eenmaal veel minder bestuurders en politici dan ambtenaren. Anderzijds staat deze bevinding enigszins op gespannen voet met de resultaten van het reputatieonderzoek. Daaruit bleek dat de respondenten net iets meer corruptie onder politici zien dan onder ambtenaren. Denkbaar is dat de percepties van de respondenten op onjuiste gronden zijn gebaseerd en dat corruptie onder politici en bestuurders daadwerkelijk weinig voorkomt. Een alternatieve verklaring is dat politici en bestuurders zich beter weten af te schermen, ook omdat ze zeggenschap hebben over het starten van onderzoek. Nader onderzoek is ook ten aanzien van dit punt wenselijk.

[154] In de ogen van de respondenten. Zie tabel 4.14.

De meeste corruptieonderzoeken betreffen uitvoerende medewerkers, maar toch is ongeveer eenderde van de onderzoeken gericht op leidinggevenden. Beelden als zou de (ambtelijke) leiding zich aan lastige corruptie (en fraude) onderzoeken kunnen ontrekken en altijd de dans ontspringen, blijken niet te kloppen. Wel is open gevraagd naar 'leidinggevenden' en weten we niet of het om operationeel en middenmanagement gaat of dat ook de top van de organisatie wel eens onderwerp van onderzoek is.

Uit het onderzoek blijkt ook op welke activiteiten en producten de corruptieonderzoeken betrekking hadden. Twee typen activiteiten en producten springen er uit: 'inkoop goederen en diensten', en 'aanbestedingen (opdrachtverlening)', op enige afstand gevolgd door de '(omgang met) vertrouwelijke informatie', terwijl ook 'intern beheer, goederen en geld' nogal wat corruptieonderzoeken kent. De activiteiten die met geld, goederen, diensten of informatie te maken hebben, blijken kwetsbaar.

De herkomst van de informatie die leidt tot een corruptieonderzoek blijkt nogal divers. Leidinggevende medewerkers zijn het vaakst de bron, daarna politie en justitie en uitvoerende medewerkers. Bestuurders en politici melden zelden iets dat tot onderzoek leidt. Ook de betekenis van burgers en de media is niet groot. De conclusie is op zijn plaats dat het meer de intern-bureaucratische mechanismen zijn die tot onderzoek leiden en dat de 'buitenwereld' een geringe rol speelt. Dat roept vragen op over het 'warning system': is duidelijk waar burgers, organisaties en bedrijven terecht kunnen met corruptieverdenkingen en hoe wordt daarmee omgegaan?

De bereidheid politie en justitie in te schakelen verschilt. De rechterlijke macht is – hetgeen natuurlijk niet zo verwonderlijk is – het meest 'justitiegevoelig'. De provincies schakelen politie en justitie het minste in. Het gemiddelde percentage ligt tegen de 40%. Dat blijft verrassend omdat ambtenaren volgens de wet verplicht zijn aangifte te doen bij een serieus vermoeden van corruptie of fraude.

De opvattingen over corruptie die er binnen ons openbaar bestuur leven geven een divers beeld. Er valt uit af te leiden dat respondenten herkennen dat de aandacht voor corruptie sterk is toegenomen, ook in de media, maar dat ze dat niet verbinden met een toename van het corruptieprobleem in de eigen organisatie. Evenmin bestaat de idee dat de verleidingen van buitenaf zijn toegenomen of dat vaker wordt geprobeerd de eigen medewerkers om te kopen. De trend in de richting van meer bedrijfsmatigheid wordt niet als een gevaar voor de integriteit gezien.

Er is veel steun is voor de stelling 'Corruptiebestrijding en bescherming van integriteit moeten (nog) meer aandacht krijgen binnen het openbaar bestuur'. Dat is opmerkelijk afgezet tegen het gegeven dat de respondenten geen toename van het probleem zien in de eigen sector en organisatie. Corruptie wordt weliswaar gezien als een serieus probleem, maar het doet zich vooral elders in het openbaar bestuur voor, niet in eigen huis……

DEEL III

OVER DE AARD VAN CORRUPTIE

5 Bestaande kennis over de aard van corruptie

5.1 Inleiding

Veel onderzoek naar corruptie is gericht op de vraag hoe omvangrijk het probleem is. Minder aandacht is er voor de aard en achtergronden van corruptie, het thema dat in dit deel centraal staat. Om wat voor soort zaken gaat het, in welke sectoren doet het zich voor, wat kenmerkt de omkoper, de omgekochte en wat valt er over de relatie tussen hen beiden te zeggen en wat kenmerkt de organisatie waarin zich de corruptiegevallen voordoen? Valt er een patroon te ontdekken in de aard en de achtergronden van corruptie: bestaat er zoiets als corruptie op zijn Hollands?
Veel van deze intrigerende vragen zijn niet te beantwoorden met behulp van kwantitatief enquête-onderzoek. We kozen er daarom voor om een beperkt aantal corruptiezaken met behulp van kwalitatieve onderzoeksmethoden grondig te bestuderen.

Eerst wordt hieronder verduidelijkt wat wordt verstaan onder de 'aard' van corruptie. Daarna volgt in dit hoofdstuk de samenvatting van de bestaande kennis over die kenmerken van corruptie. In hoofdstuk 6 wordt verslag gedaan van de bevindingen van het nieuwe onderzoek dat we deden.

Aard van corruptie
Een ambtenaar of politicus in het openbaar bestuur is corrupt indien hij of zij betrokken is bij het verschaffen, vragen of verkrijgen van private gunsten of beloften met het oog op wat de betrokkene in functie deed, doet of zal doen. Dat doen of nalaten gebeurt met het oog op het belang van een derde partij. Onder de 'aard van corruptie' kunnen alle denkbare kenmerken, achtergronden, oorzaken en gevolgen vallen en dus is afbakening geboden. We kiezen in dit onderzoek voor een aantal kenmerken, voortvloeiend uit de onderzoeksopdracht en uit de deelstudie naar de stand van zaken van onze kennis. Het gaat dus niet om systematische analyse van het corruptiefenomeen met aandacht voor alle denkbare kenmerken, noch om een studie vanuit een specifiek theoretisch perspectief (met van daaruit een keuze voor kenmerken en factoren). Evenmin gaat het om een studie naar 'de' oorzaken van corruptie in Nederland.[155]
Enkele van de kenmerken van corruptie kwamen ook al in het vorige hoofdstuk aan de orde. Dat is ook bijna onvermijdelijk. Voor de omvang van corruptie in Nederland is het belangrijk te weten om hoeveel ambtenaren en om hoeveel politici het jaarlijks gaat en om 'corruptie op zijn Hollands' te kunnen typeren is het wezenlijk om te bezien of het vooral om politieke of om ambtelijke corruptie gaat.

De kenmerken van corruptie(zaken) staan die in dit deel centraal staan, zijn terug te vinden in de onderstaande zeven onderzoeksvragen:
1 in welke mate betreft het politici of ambtenaren en gaat het om leidinggevenden of uitvoerenden?
2 binnen welke beleidssectoren doet zich corruptie meer of minder voor en welke activiteiten blijken meer of minder gevoelig?
3 welke motieven zijn van belang voor de corrupte functionaris?
4 wat kenmerkt de persoon en de persoonlijke omstandigheden van de corrupte functionaris?
5 wat typeert het werk van de functionaris en zijn of haar organisatie (leiding, controle, cultuur)?
6 wat typeert de relatie tussen 'omkoper' en 'omgekochte': ruil, duur en aard?
7 wat typeert het proces: wie ontdekt de corruptie, gaat corruptie gepaard met andere integriteitsschendingen en hoe verloopt de afdoening?

[155] Zo'n studie is van belang maar zou vergen dat over een verscheidenheid aan potentiële oorzaken (De Graaf, 2004) informatie wordt ingewonnen (op micro-, meso- en macroniveau) en dat gaat de mogelijkheden van dit onderzoeksproject verre te boven.

5.2 Om wie het gaat

5.2.1 Ambtenaren of politici

De wet spreekt over ambtelijke corruptie en ‘ambtenaar’ wordt daarin breed opgevat. Ook bestuurders en politici zijn inbegrepen. Dat laat het begrijpelijk dat in de officiële statistieken geen onderscheid is terug te vinden tussen ambtenaren, (direct gekozen) politici en (indirect gekozen of benoemde) bestuurders. Wel is er naar gevraagd in onderzoek naar interne corruptieonderzoeken door gemeenten.

Van de corruptie- én fraudeonderzoeken die gemeenten in 1991 meldden[156], ging het in 17% van de gevallen om politici of bestuurders. In 2003 bleek op dat punt niet veel veranderd in de gemeenten, met uitzondering van de gemeente Amsterdam. In die stad is het aandeel van politici en bestuurders in corruptie- en fraudeonderzoeken veel geringer.
Ook de gevallen van lokale corruptie waarover Niemeijer et al. in 1997 rapporteerden, betroffen in overgrote meerderheid ambtenaren (31 gevallen van ambtelijke en 4 gevallen van bestuurlijke corruptie).[157]

Wat zien we wanneer we wat preciezer kijken naar alleen de lokale corruptieonderzoeken van de periode 1998-2002? Tabel 5.1 laat zien dat het in kleinere gemeenten relatief vaker over politici ging dan in grotere gemeenten en dat onderzoek erg vaak tot de conclusie leidde dat er geen sprake was van corruptie.[158]

Op basis van het onderzoek kan niet worden geconstateerd waar de verschillen in corruptie- en fraudepatronen precies vandaan komen. Ze zouden te maken kunnen hebben met verschillen in het lokale politieke systeem. De politicus in dorp en kleine stad is vaker deeltijdpoliticus, heeft letterlijk en figuurlijk een directere band met de kiezer en staat dicht bij het ambtelijk apparaat. Dit alles heeft weliswaar voordelen maar zou als nadeel kunnen hebben dat er vaker oneigenlijke belangen in de politiek-bestuurlijke besluitvorming sluipen. Dat zou de reden kunnen zijn dat integriteitsonderzoeken in die gemeenten relatief vaker over politici en corruptieverdenkingen gaan. Vaak mondt onderzoek in de kleine gemeente uit in de conclusie dat het om vermeende gevallen gaat. Ook hiervoor geldt dat het gissen is naar de oorzaken. Is men in de grotere stad wellicht terughoudender met het beginnen van een onderzoek en pakt men daar alleen de grotere gevallen aan waarmee bijna zeker iets mis is? Of gaat het om de professionaliteit van het onderzoek en is de kleinere gemeente minder geëquipeerd om de waarheid boven tafel te krijgen?

---

156 Over de hier gebruikte onderzoeken en data werd in hoofdstuk 3 over de bestaande kennis over de omvang van corruptie verslag gedaan. Zie Huberts, 1993; Niemeijer, Huisman & Beijers, 1997; Huberts, Hulsebosch, Lasthuizen & Peeters, 2004.
157 Dat lag anders voor het totaal aan integriteitsschendingen. 42% betrof ‘bestuurders’. Dat hoge percentage was vooral terug te voeren op gevallen van belangenverstrengeling en het lekken van informatie.
158 Huberts et al., 2004: 9.

Tabel 5.1: *Corruptiepatronen in kleinere, middelgrote en grote gemeenten*

	corruptiepatronen		
	Gemeenten < 25.000 inwoners	Gemeenten < 100.000 inwoners	Gemeenten > 100.000 inwoners
Aandeel : politici	18%	12%	5%
ambtenaren	82%	88%	95%
Aandeel : corruptie	37%	43%	52%
fraude	63%	57%	48%
Aandeel : vermeend	54%	51%	19%
werkelijk	46%	49%	81%
Aantal werkelijke gevallen:			
-intern afgehandeld	69%	64%	63%
-politie ingeschakeld	31%	36%	37%

5.2.2 Leiding of uitvoering

In de literatuur over corruptie en integriteit speelt het thema leiderschap een belangrijke rol. Dat geldt vooral voor de vraag welk beleid of welke strategie helpt om corruptie terug te dringen en integriteit te bevorderen.[159] In empirisch onderzoek is er evenwel veel minder aandacht besteed aan de vraag of corruptie gepleegd wordt door uitvoerenden of leidinggevenden. Van bij de Rijksrecherche aangemelde zaken blijken corruptiezaken op "strategisch niveau" betrekkelijk weinig voor te komen (15%)[160]. Ook de onderzoeken die de gemeente Amsterdam doet hebben in "overgrote meerderheid" betrekking op ambtenaren in een executieve functie. In 8% heeft de betrokkene een leidinggevende functie en van die 24 gevallen betreffen er 5 een topambtenaar of een bestuurder.[161]

5.3 Verdeling over sectoren van het openbaar bestuur

In welke sectoren van het openbaar bestuur doet zich het vaakst corruptie voor? Ook hier lopen in het onderzoek corruptie en fraude nogal eens door elkaar. Uit het onderzoek onder internationale experts kwam duidelijk naar voren dat de sector 'publieke werken' overal, ook in Nederland, als het meest kwetsbaar wordt gezien (tabel 5.2[162]). Daarnaast wordt de politie- en justitiesector vaak genoemd en scoort in Nederland de sector 'natuur en milieu' verhoudingsgewijs hoog. Dat laatste sluit aan bij de analyse van Van Vugt en Boet die onderzoek deden naar (grensoverschrijdende) afvalstromen en milieucriminaliteit.[163] Hier speelt uiteraard ook een rol dat Nederland relatief strikte milieuregelgeving

[159] Ciulla, 1998; Treviño et al., 2000; Lasthuizen et al., 2005.
[160] Nelen & Nieuwendijk, 2003: 9. Ook: Pijl, 2001; Kleemans et al., 2002.
[161] Zie Nelen, 2003: 8-10.
[162] Huberts, 1996: 21.
[163] Van Vugt & Boet, 1994. Begin 2005 was sprake van veel commotie over een vertrouwelijk rapport met daarin een strategische analyse van zware milieucriminaliteit (Inventarisatie Milieucriminaliteit, Zoetermeer: KLPD-DNRI,

kent, hetgeen het aantrekkelijk maakt de regels te omzeilen en te ontwijken. Er staan grote financiële belangen op het spel en dat maakt deze sector kwetsbaar.

Tabel 5.2: *Corruptie en fraude: kwetsbare sectoren (mate waarin de sector werd genoemd als horend bij de drie meest corrupte of frauduleuze)*

Sectoren	hele panel	rijkere landen	Nederland
publieke werken	64.1%	69.9%	91.4%
politie en justitie	43.5%	35.4%	45.7%
economie, handel	35.5%	30.9%	37.1%
huisvesting	29.8%	34.8%	31.4%
financiën/belasting	23.0%	16.6%	11.4%
defensie	19.4%	22.1%	0.0%
natuur en milieu	9.3%	11.0%	40.0%
sociale zekerheid	16.1%	14.4%	25.7%

In het onderzoek dat in 1991 onder gemeentesecretarissen werd verricht, werd ook gevraagd naar de delen van de gemeentelijke organisatie waarbinnen zich de gemelde gevallen van fraude of corruptie hadden voorgedaan.[164] Opmerkelijk was de verscheidenheid. Er werden gevallen gemeld van fraude of corruptie bij bijvoorbeeld de brandweer, de sociale dienst, de stadsdrukkerij, in de cultuursector, nutsbedrijven, het beheer van markten en havens, binnen de dienst sport en recreatie, de afdeling onderwijs en de sociale dienst. Vaker komt fraude of corruptie voor in de afdeling Financiën (8 van de 94 gevallen), maar het hoogste scoren de sectoren Algemene en Burgerzaken (incl. secretarie, afdeling bevolking, personeelszaken: 24 gevallen) en Bouwen en Wonen (openbare werken, ruimtelijke ordening, volkshuisvesting: 40 gevallen).
Ook Niemeijer et al. (1997) vroegen naar het beleidsterrein waarop de 'oneigenlijke of ongeoorloofde manier de besluitvorming van gemeenten te beïnvloeden' zich voordeden. Tabel 5.3[165] laat het resultaat zien. Aanvullend is de constatering van belang dat kleinere gemeenten verhoudingsgewijs veel van deze pogingen meldden, met een hoog percentage ook met betrekking tot uitkeringen en bouwvergunningen. In de grote gemeenten werden de categorieën subsidie (21%), uitkering (17%) en aanbesteding (17%) het meest genoemd.

2003). Een deel van die ophef ging over de gevaren voor bestuurlijke integriteit. Veel rechercheurs constateren dat blijkbaar, maar de informatie in het rapport is niet erg precies.
[164] Huberts, 1993.
[165] Niemeijer et al., 1997: 36.

Tabel 5.3: *Pogingen tot oneigenlijke beïnvloeding naar beleidsterrein*

beleidsterrein / type activiteit	Percentage pogingen oneigenlijke beïnvloeding (n=495)
subsidie	7%
uitkering	33%
verstrekking documenten	5%
volkshuisvesting	8%
aanbesteding, bouwproject	9%
bestemmingsplan	5%
verlening bouwvergunning	12%
bodemsanering	2%
verlening milieuvergunning	6%
reiniging/afval	2%
verlening horecavergunning	3%

Uit het aantal onderzoeken naar integriteitsschendingen binnen de gemeente Amsterdam blijkt dat van de meldingen op stadsdeelniveau ongeveer eenderde op de sector reiniging betrekking heeft, op de voet gevolgd door algemene zaken (burgerzaken, personeelszaken, financiën). Veel minder zaken komen uit vaak genoemde sectoren zoals aanbestedingen, vergunningen en bouwen en wonen. Van de gemeentelijke diensten en bedrijven zijn er drie met veel meldingen: de Dienst Stadstoezicht (met daarin de reinigingspolitie, stadswacht en parkeerbeheer) met 58 meldingen, het Gemeentevervoerbedrijf Amsterdam met 20 en de Dienst Amsterdam Beheer (voor het beheer van openbare ruimten en publieke voorzieningen) met 10 meldingen.[166]

Tot slot herinneren we aan de conclusies van G. van den Heuvel et al. (2002) over de bouwsector. Corruptie zou in die wereld 'endemisch' zijn. Daarvan spreken ze als een gehele organisatie, of een bepaald onderdeel daarvan, besmet is en vele leden zich - zonder dat zij rechtstreeks met elkaar samenwerken - aan dergelijk gedrag schuldig maken.[167] Op basis van kwalitatief onderzoek constateren ze dat smeren en fêteren voor bedrijven en overheden in de bouwsector heel gewoon was.

Conclusie

Al met al is de conclusie gerechtvaardigd dat corruptie zich overal voor kan doen maar dat er wel enkele beleidssectoren zijn die extra corruptiegevoelig zijn (publieke werken, politie en justitie, burgerzaken, huisvesting, natuur en milieu), hetgeen samenhangt met de aard van de in het geding zijnde belangen en de soorten activiteiten (vergunningen, aanbestedingen, subsidies, uitkeringen, documenten).

---

[166] Nelen, 2003: 21-24.

[167] Van den Heuvel, Quaedvlieg, Reijntjes, Roef & Zijlstra, 2002: 111.

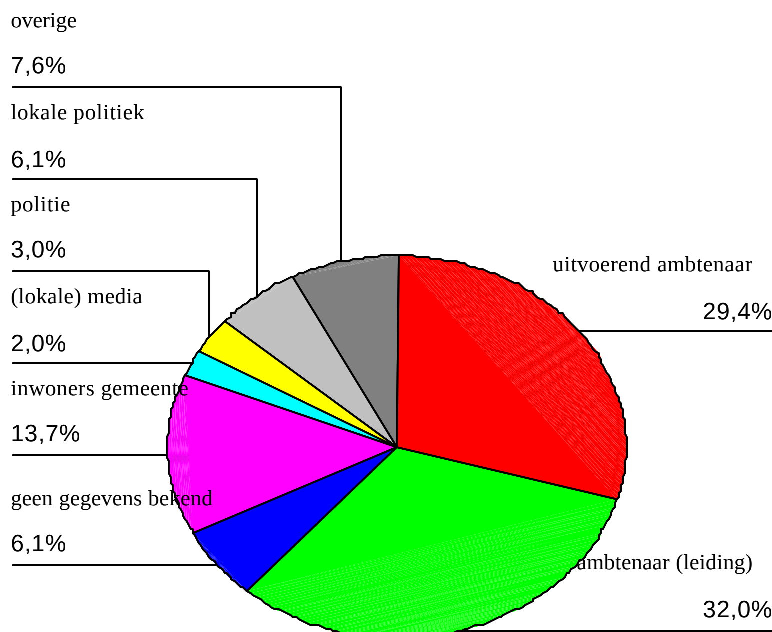
5.4 Aanleiding tot corruptieonderzoek

In onderzoek is er enige aandacht besteed aan de directe aanleiding voor corruptieonderzoeken. De nadruk lag daarin op de persoon of instantie die de informatie verschafte die aanleiding vormde om tot onderzoek over te gaan. Ook is bekend dat klokkenluiders nogal eens een rol in grote affaires speelden. Een voorbeeld is Ad Bos, oud-directeur van het bouwbedrijf Koop Tjuchem, die met het beschikbaar stellen van een schaduwboekhouding een belangrijke rol in de bouwfraudeaffaire speelde.
Beide thema's komen nu aan bod: wie meldt corruptiezaken en welke rol spelen klokkenluiders?

5.4.1 Aanleiding tot het onderzoek

Nelen onderzocht de herkomst van de meldingen aan het Centraal Registratiepunt van de gemeente Amsterdam. Van de mogelijke integriteitsschendingen wordt 31% door een burger gemeld, 4% komt van de politie of het openbaar ministerie en 65% is afkomstig uit de gemeentelijke organisatie.[168] Deze percentages komen redelijk overeen met onderzoek naar corruptie en fraude-onderzoeken in gemeenten.Van wie is de informatie afkomstig die tot lokale corruptie- of fraudeonderzoeken leidde? Figuur 5.1[169] laat zien dat een groot aantal meldingen afkomstig is van uitvoerende en leidinggevende ambtenaren, respectievelijk 29.4% en 32.0%. Ook de inwoners (13.7%) en de lokale politiek (6.1%) weten de weg te vinden. Op bescheiden schaal leveren de (lokale) media (2.0%) en politie en justitie (3.0%) informatie aan waarna onderzoek naar (vermeende) gevallen van corruptie en fraude wordt gestart.

Figuur 5.1: *Wiens melding leidde tot het onderzoek binnen de gemeentelijke organisatie?*



[168] Nelen, 2003: 8.
[169] Huberts, Hulsebosch, Lasthuizen & Peeters, 2004.

De post ‘overige’ (7.6%) wordt gevormd door meldingen van een aannemer, van bedrijven buiten de gemeente, door betrokkene zelf, van het college van B&W, een vertrouwenspersoon, door een externe onderzoeker, de fiscus, via de Rijksrecherche en de sociale recherche.

5.4.2 Klokkenluiders

De klokkenluider zoekt bewust de openbaarheid om op grond van hem of haar ter beschikking staande kennis (vermeende) integriteitsschendingen aan het licht te brengen.
Volgens de officiële overheidsrichtlijn moet een ambtenaar bij een vermoeden van een integriteitsschending eerst een interne procedure volgen. De ambtenaar die intern de klok luidt mag niet, zo luidt de procedure, om die reden ontslagen of anderszins in zijn positie benadeeld worden. Als de klokkenluider het niet met het standpunt van het eigen bevoegd gezag eens is, of wanneer niet adequaat op een melding van de klokkenluider wordt gereageerd, kan deze zich -bij de rijksoverheid- tot de Commissie Integriteit wenden. De commissie verricht zelfstandig onderzoek en brengt een niet-bindend, maar gezaghebbend, advies aan het bevoegd gezag van de overheidsorganisatie uit.

In het algemeen gesteld, kan ervan worden uitgegaan dat klokkenluiders doorgaans de sympathie van het publiek genieten, maar dat zij op weinig begrip kunnen rekenen van ‘officiële zijde’. Europees ambtenaar Paul van Buitenen die corruptie binnen de Europese Commissie aan de kaak stelde, werd op non actief gesteld en moest uiteindelijk het ambtelijke veld ruimen. Nadien wist hij bij de verkiezingen voor het Europees Parlement voor zijn nieuw opgerichte partij (Europa Transparant) twee zetels in de wacht te slepen. Ook klokkenluider Bos die via zijn schaduwboekhouding de bouwfraudepraktijken van grote aannemers in de openbaarheid bracht, kwam bij de officiële autoriteiten niet ver met de vraag om een financiële tegemoetkoming om gederfde inkomsten te compenseren. Later werd hij voor de rechter gebracht en veroordeeld (zonder strafoplegging) vanwege zijn betrokkenheid bij de door hem aangekaarte onregelmatigheden.
Uit een onderzoek in het bedrijfsleven[170] is gebleken dat daar ongeveer 3,6% van de werknemers misstanden in de werkomgeving waarneemt (misbruik van geld, machtsmisbruik, overtreden van wetten en regels, informatiemisbruik of een combinatie van deze schendingen). De meerderheid van de personen die een misstand signaleren, probeert de kwestie intern tot een oplossing te brengen (tweederde van de klokkenluiders meldt eerst intern, niet anoniem). Weinig misstanden worden bij een vertrouwenspersoon of ondernemingsraad gemeld. Ongeveer één op de twintig bedrijven in Nederland heeft de afgelopen vijf jaar met een melding van een misstand door het eigen personeel te maken gehad. Bij niet-melders staat de omgeving doorgaans minder positief tegenover de meldingen, speelt de angst voor de verwachte negatieve gevolgen voor de eigen persoon een rol, verwacht men dat er toch niets aan de misstand wordt gedaan, de onmogelijkheid anoniem te blijven, het ontbreken van een heldere procedure, het ontbreken van instanties om in te grijpen en het ontbreken van schriftelijk bewijsmateriaal of getuigen. De aard van de misstand heeft weinig invloed op het wel of niet melden ervan. Klokkenluiders melden de gesignaleerde misstand omdat deze tegen de eigen waarden en normen indruist; minder hoog scoort de ‘schade aan de organisatie’.
De gevolgen voor de klokkenluider zijn onder meer afhankelijk van de wijze waarop de misstand is gemeld (intern of extern) en de aard van de misstand. Voor de meerderheid van de klokkenluiders zijn de gevolgen negatief, zoals degradatie, gebrek aan promotiemogelijkheden en berisping; één op de zes heeft ontslag genomen, één op de tien zit ziek thuis en een klein aantal komt in een ontslagprocedure terecht. Meldingen van informatiemisbruik of machtsmisbruik leiden tot meer negatieve gevolgen voor de klokkenluider dan gemiddeld.

Een corruptie- of fraudeonderzoek begint vaak met een interne melding, zo bleek hiervoor. Welke rol het in de openbaarheid brengen van misstanden speelt, is onbekend. Wel is er via een aantal roemruchte

[170] Vermaas et al., 2001.

affaires duidelijk geworden zoals de bouwfraude en de misstanden in de Europese Commissie, dat sommige grote zaken hun beginpunt vinden in het luiden van de klok. Triest is dat het maatschappelijk nut daarvan lijkt samen te gaan met schade voor de klokkenluider zelf.

5.5 Kenmerken van de omgekochte

5.5.1 Motief en legitimatie

Op zoek naar motieven die een ambtenaar drijven zich te laten corrumperen, kan een beroep worden gedaan op een scala aan criminologische theorieën. Het voert te ver deze in het kader van het onderhavige onderzoek uitvoerig te bespreken. We beperken ons tot de belangrijkste, waarbij op voorhand benadrukt zij dat – in tegenstelling tot wat vaak voetstoots wordt aangenomen – het streven naar materieel voordeel bij lange na niet het enige doel is dat aan het handelen van de omgekochte ten grondslag ligt. De ambtenaar kan even goed uit zijn op aanzien, spanning, werkplezier, een doel van een geheel andere orde of – vanuit een ander perspectief bezien – handelen uit frustratie.[171]

Een aantal criminologische theorieën - zoals de sociale-controletheorie,[172] de differentiële associatie-theorie [173] en de rationele-keuzetheorie [174] - richt niet uitsluitend de aandacht op criminogene factoren of omstandigheden, maar besteedt ook expliciet of impliciet aandacht aan factoren die mensen van criminele activiteiten kunnen weerhouden. Van belang in dit verband zijn in het bijzonder de binnen de sociale groep, waarvan de betrokkene zowel beroepsmatig als privé deel uitmaakt, geïnternaliseerde normen en waarden. Naarmate het normbesef in een dienstonderdeel sterker ontwikkeld is en medewerkers meer geneigd zijn interne en externe regels na te leven, wordt de drempel voor normafwijkend gedrag navenant hoger. Andersom wordt de verleiding om privé-belangen te laten prevaleren boven het algemene belang

---

[171] Cusson noemt 13 doelen die plegers van strafbare feiten – al dan niet in combinatie – nastreven. Hij heeft deze ondergebracht in vier hoofdcategorieën: hang naar actie, behalen van voordeel, agressie en macht/dominantie. Bedacht moet worden dat zelfs dit overzicht nog verre van volledig is. Cusson refereert bijvoorbeeld niet aan belangrijke psychologische verklaringsfactoren, zoals het deel uitmaken van een bepaalde sociale kring en het ontlenen van een identiteit aan een deviante levensstijl.

[172] De grondlegger van de sociale controle theorie is Travis Hirschi. In zijn boek Causes of Delinquency (1969) probeert hij geen antwoord te geven op de vraag waarom mensen regelovertredend gedrag vertonen, maar op de vraag waarom de meeste mensen zich aan de regels houden. Hij zoekt zijn verklaring in (vier soorten) bindingen die mensen hebben met anderen in hun omgeving en met de maatschappij als geheel. Hoe sterker de bindingen hoe groter de kans dat een persoon zich aan de regels zal houden.

[173] De grondlegger van deze theorie is Edwin H. Sutherland. De kern van de theorie is dat crimineel gedrag aangeleerd gedrag binnen een sociale groep is. Daarbij gaat het niet alleen om vaardigheden om delicten te plegen, maar ook om de attitude die daarvoor benodigd is. Sutherland heeft de differentiële associatietheorie in de jaren ’40 van de vorige eeuw ook toegepast op het door hem als eerste benoemde concept van de witteboordencriminaliteit.

[174] De rationele keuzetheorie vloeit voort uit een in 1968 door de econoom Gary Becker geschreven - en indertijd nauwelijks opgemerkt - artikel: Crime and Punishment: an economic approach. De doorbraak van rational choice in de criminologie kan voor een belangrijk deel op het conto van Cornish en Clarke (1986) worden geschreven. In hun theoretisch model worden als belangrijkste (beslissings)momenten bij het plegen van misdrijven onderscheiden:

- de bereidheid om misdrijven te plegen
- de beslissing om daadwerkelijk een specifiek misdrijf te plegen
- beslissingen inzake de concrete uitvoering van het specifieke misdrijf.

Volgens de auteurs kunnen de traditionele criminologische theorieën bij 1 en 2 een rol spelen. Hun suggestie is om beslismoment 2 op te vatten als een mixture van criminele disposities en 'situationele' omstandigheden. Bij dit laatste moet worden gedacht aan allerhande 'toevallige' gebeurtenissen (de ontmoeting met vrienden, acute geldnood etc.) die de actor als het ware over de drempel tillen. Wanneer dit stadium is bereikt, kan de rationele keuzebenadering zijn diensten bewijzen.

groter, als blijkt dat collega's het met de regels ook niet zo nauw nemen. Ook de mate van betrokkenheid bij het werk, de ondervonden waardering en de mate van loyaliteit jegens de werkgever kunnen relevante elementen zijn bij de afweging om strafbare feiten te plegen.
De laatste zinsnede suggereert een doelbewuste kosten-batenanalyse van de ambtenaar, maar de literatuur laat zien dat zowel aan de zijde van de omgekochte als aan de kant van de omkoper het gewraakte gedrag veelal sterk wordt gerationaliseerd en gelegitimeerd en door de betrokkenen zelf niet als corrup(tie) wordt beschouwd. Sykes en Matza onderscheiden vijf typen neutralisatietechnieken die daders hanteren om hun gedrag te legitimeren:[175]

1. ontkenning van schade;
2. ontkenning van een slachtoffer;
3. ontkenning van verantwoordelijkheid;
4. veroordeling van de veroordeelaars;
5. verwijzing naar hogere belangen of loyaliteit aan derden.

Deze vijf legitimeringsgronden zijn ook in de literatuur over ambtelijke corruptie terug te vinden. Redeneringen in de trant van 'iedereen doet het', 'ik dacht dat ik niemand kwaad deed', 'het is geheel buiten mijn schuld gebeurd', 'we moesten wel, konden niet anders', worden door betrokkenen regelmatig als verzachtende omstandigheid voor hun handelen aangevoerd. Verder wordt vaak gewezen op de economische noodzaak een hecht netwerk van relaties te ontwikkelen, waarbij het soms noodzakelijk is die relaties te 'smeren'. De openbare verhoren van de parlementaire enquêtecommissie bouwnijverheid in september 2002 hebben duidelijk gemaakt dat de grens tussen ongeoorloofde ruilrelaties en geoorloofde zakenrelaties vaak zeer diffuus is en dat direct betrokkenen veelal een andere perceptie op de gebeurtenissen hebben dan de buitenwacht. Van belang is daarbij evenzeer dat corrupte contacten in het algemeen niet uit de lucht komen vallen, maar dat corruptie het culminatiepunt van een langdurig proces is waarin de ambtenaar steeds verder afglijdt.
Deze vaststelling onderstreept dat niet alleen de achtergrond van daders van belang is, maar evenzeer de situationele context waarbinnen zij handelen. Hiermee zijn we beland bij de zogenaamde gelegenheids-theorie. Een criminele gebeurtenis wordt vanuit dit perspectief gezien als het gecombineerde resultaat van de aanwezigheid van een gemotiveerde dader, de aanwezigheid van een geschikt doelwit en de afwezigheid van toezicht.

Micro- en macromoraal

Een aspect dat meer specifiek voor het corruptiedelict van belang is, betreft de relatie tussen de morele verwachtingen die voorvloeien uit de privésfeer en de morele verwachtingen die voorvloeien uit de openbare functie naast elkaar, een spanningsveld kortom tussen respectievelijk de micro- en de macromoraal.[176]
De micro-moraal is de moraal die betrekking heeft op specifieke mensen in onze directe sociale nabijheid (familieleden, vrienden, kennissen). Het gaat hier om waarden en normen die betrekking hebben op onze sociale omgeving, om persoonlijke betrekkingen. Dit zijn sterke morele verbindingen. Iedereen zal erkennen dat de morele verplichting ten opzichte van iemands eigen dochter groter is dan de morele verplichting ten opzichte van een onbekend kind. Van oudsher gaat veel van onze westerse ethiek om vraagstukken die zich in deze sfeer bevinden: hoe ga ik met mijn medemens om? Sociale betrekkingen en bindingen in de privé sfeer worden gekenmerkt door *reciprociteit*: men helpt vrienden en familieleden, net zoals vrienden en familieleden worden geacht ons te helpen.

---

[175] Sykes & Matza, 1957.

[176] Dat vraagstuk is op verschillende manieren te verwoorden. Het gaat om waarden uit de levenswereld en waarden van het systeem (Höffling 2002: 71), om een spanningsveld tussen antagonistische waarde-systemen (vgl. Weber 1921; Habermas 1984), om micro-moraal en macro-moraal (Höffling 2002: 71), om particuliere ethiek en moreel-juridische universalistische ethiek (Kersting 1997: 490).

In veel situaties in het dagelijks leven raken beide tegenovergestelde complexe normatieve verwachtingen met elkaar in conflict. Conflicten doen zich met name daar voor waar een individuele actor zich als drager van verschillende sociale rollen zich tegenover tegengestelde verwachtingen geplaatst ziet. Verwantschap en vriendschap zijn sociale betrekkingen die bestaan bij gratie van het feit dat de ander niet een 'zonder aanziens des persoons' onverschilligheid ervaart, waarmee we anonieme medemensen in het dagelijks leven wel tegemoet treden. En het behandelen van mensen ‘zonder aanziens des persoons’ wordt nu juist wel van ons verwacht als we handelen als functiedrager in het openbaar bestuur. In die hoedanigheid wordt verwacht belangen van familieleden en belangen van vreemden gelijk te behandelen.
In dat openbaar bestuur gaat het vooral om de macro-moraal die de prioriteit legt bij het algemene. Ze is het product van het door Nelson (1949) omschreven proces van de universalisering van de moraal en onderstreept haar omvattende geldigheidsaanspraak door instituties van het recht, een algemeen systeem van formele normen.
In de literatuur wordt vaak gesproken over problemen die het verenigen van de micro- en macromoraal veroorzaken en dan gaat het bijna zonder uitzondering om corruptie in de Derde Wereld.[177] De binding met de familie of etnische groep (stam) zou opereren in het algemeen belang in de weg staan. In de rijke democratische landen zou dat er minder of niet toe doen en zou de macromoraal door functionarissen geïnternaliseerd zijn. Corruptie zou niet te wijten zijn aan familie- of groepsbinding, maar het private (financiële) eigenbelang.

5.5.2 Ambtelijke Prestatie

Uit hun bestand van 145 rijksrechercheonderzoeken hebben Nelen en Nieuwendijk zeven verschillende soorten ambtelijke diensten of faciliteiten afgeleid die ambtenaren ten faveure van derden zouden hebben verricht.[178] Ruim een kwart van de onderzoeken in de periode 1998-2000 had betrekking op het onjuist omgaan met vertrouwelijke informatie. In het merendeel van de gevallen ging het daarbij om lekonderzoeken binnen de politie. Daarnaast bleken vele zaken op enigerlei wijze gerelateerd aan de drugsproblematiek. Niet alleen vonden er in de onderzoeksperiode betrekkelijk veel Rijksrecherche-onderzoeken plaats naar het binnensmokkelen van contrabande – veelal drugs – binnen de muren van een penitentiaire inrichting, ook werden diverse onderzoeken verricht naar de mogelijke betrokkenheid van ambtenaren bij grootschalige vormen van drugshandel.
Gezien het bovenstaande is het niet verbazingwekkend dat de meeste van de door Nelen en Nieuwendijk onderzochte zaken betrekking hadden op corruptieonderzoeken die zich richtten op ambtenaren op uitvoeringsniveau, veelal opsporingsfunctionarissen. Welgeteld 21 onderzoeken (ofwel 15 % van het totaal) hadden betrekking op de leidinggevenden in een organisatie. Deze gevallen van strategische corruptie springen om drie redenen extra in het oog. In de eerste plaats is dit type onderzoek vooral aangetroffen in het openbaar bestuur en in het bijzonder bij de gemeenten. In de tweede plaats bleek het initiatief in dit type zaken niet zelden te liggen aan de kant van de ambtenaar of de bestuurder. De vraag ‘wie wie aan een touwtje had’ was hier dan ook niet altijd eenduidig te beantwoorden. Het derde opmerkelijke aspect school in de nevenfuncties die de topambtenaren of bestuurders in kwestie soms vervulden. Volgens Nelen en Nieuwendijk bevat het zakenbestand van de Rijksrecherche diverse voorbeelden van ongewenste nevenfuncties of nevenactiviteiten die van invloed zijn op de besluitvorming van overheidsfunctionarissen.

[177] Zie bijvoorbeeld de historisch-descriptieve en antropologische beschouwingen in Heidenheimer & Johnston, 2002 en UNDP, 1998; ook Caiden, Dwivedi & Jabbra, 2001.
[178] Nelen & Nieuwendijk, 2003.

5.6 Kenmerken van de omkoper

Bekijken we een corrumptief contact vanuit het perspectief van de omkoper, dan doemt de vraag op onder welke omstandigheden deze geneigd is zijn toevlucht tot corruptie te nemen. Hoetjes heeft in dit verband op vier relevante factoren gewezen:[179]

1. voor de particuliere partij staan grote belangen op het spel;
2. de ambtsdrager wordt door de andere partij als machtig of als beslissend gezien;
3. de ambtsdrager kan niet effectief worden gecontroleerd;
4. de particuliere partij staat betrekkelijk onverschillig, niet-begrijpend of zelfs vijandig tegenover de officiële wettelijke regels en zoekt daarom naar een ‘praktische oplossing’.

Er zijn verschillende situaties denkbaar, waarin de belangen voor de derde partij groot te noemen zijn. Zonder pretentie van volledigheid kan worden gewezen op het verlenen van subsidies, uitkeringen, horecavergunningen, bouwvergunningen, verblijfsvergunningen, de aanbesteding van werk, grondzaken. Daarnaast kan het voor het plegen en afschermen van bepaalde criminele activiteiten van belang zijn een ruilverhouding met toezichthouders of opsporingsambtenaren aan te gaan. Het omkopen van ambtenaren ligt echter niet voor de hand als de omkoper zijn doel met even veel kans op succes langs andere wegen kan bewerkstelligen. Corruptie is dan ook geenszins een noodzakelijk kenmerk van georganiseerde criminaliteit. Het is veeleer een bedrijfsmiddel dat op gepaste momenten wordt ingezet. Volgens Van Duyne vloeit, naarmate een crimineel netwerk groter wordt en door zijn schaalvergroting raakvlakken met de bovenwereld en de overheid onafwendbaar zijn, de aanwending van dit bedrijfsmiddel als vanzelf voort uit de bedrijfsvoering.[180]
Het tweede element uit de opsomming van Hoetjes spreekt min of meer voor zichzelf, al is het denkbaar dat de omkoper een verkeerde perceptie heeft van de mate van importantie of beslissingsbevoegdheid van de ambtenaar of bestuurder. Hij kan de andere partij machtiger inschatten dan in werkelijkheid het geval is. De derde factor – het gebrek aan controle – verwijst naar de beleids- of beslisvrijheid die ambtenaren of politici hebben en naar de neiging onder collega’s om verdenkingen niet te melden aan de leiding.
Wat het laatste element betreft valt op dat dit aansluit bij visies op ondernemingen die Kagan en Scholz hebben onderscheiden inzake de regelnaleving door bedrijven.[181] In de eerste visie gaat de onderneming door voor een *amorele calculator*, waarvan het handelen primair door winstbejag wordt ingegeven. De neiging tot regelnaleving of regelovertreding wordt in dit perspectief door een commerciële kosten- en baten afweging bepaald. Indien met andere woorden vanuit het bedrijf gezien het corrumperen van ambtenaren meer voordelen dan nadelen oplevert, is de belangrijkste drempel genomen.
In de tweede visie stelt de ondernemer zich op als *burger* die het naleven van een aantal regels als onredelijk en onrechtvaardig beschouwt, omdat die regels in zijn ogen onduidelijk en/of tegenstrijdig zijn of omdat de handhaving te wensen overlaat en ongelijkheid met zich brengt. Corruptie vloeit in een dergelijke situatie niet zozeer voort uit het feit dat men lak heeft aan van overheidswege uitgevaardigde regels, maar veeleer uit onvrede over de onrechtvaardigheid van een aantal regels.
In de derde visie ten slotte ligt de nadruk op de *feilbaarheid* van de organisatie. De regelovertreding is geen resultaat van een bewuste keuze, maar is het onbedoelde gevolg van organisatorische problemen of tekortkomingen. Als gevolg daarvan heeft men een beperkt zicht op de gevolgen van het eigen handelen. De opstelling van de onderneming heeft gevolgen voor de wijze waarop de regelovertreding tegemoet moet worden getreden, aldus Kagan en Scholz. In het eerste geval is hard justitieel optreden op zijn plaats. Bij de tweede visie past meer de rol van de handhaver als politicus die door middel van overreding en onderhandeling de particuliere partij van de redelijkheid en het nut van de regelgeving tracht te overtuigen. Een incompetente onderneming tenslotte, heeft het meeste baat bij een handhaver in de rol van consultant.

[179] Hoetjes, 1994.
[180] Van Duyne, 1995.
[181] Kagan & Scholz, 1984.

In het overzicht dat G. van den Heuvel et al. ten behoeve van de Parlementaire Commissie Bouwnijverheid genereerden van de bruikbaarheid van criminologische theorieën voor het verklaren van het fenomeen organisatiecriminaliteit wordt ook stilgestaan bij de theoretische denkbeelden van de Australische criminoloog Braithwaite.[182] In diens uit 1989 daterende publicatie *Criminological Theory and Organizational Crime* komen een aantal van de hier genoemde elementen terug. Zo wordt allereerst gesteld dat organisatiecriminaliteit eerder voor zal komen indien ter verwezenlijking van de organisatiedoelen weinig rechtmatige mogelijkheden voorhanden zijn. In essentie wordt hiermee voortgeborduurd op de *straintheorie* van Robert Merton: de spanning die ontstaat wanneer de vanuit een samenleving opgelegde doelen niet met de voorhanden middelen kunnen worden gerealiseerd. De moeilijkheid om langs rechtmatige weg de doelstellingen te behalen kan leiden tot een subcultuur binnen een organisatie, waarin aan de naleving van wet- en regelgeving minder gewicht wordt toegekend. Dat proces wordt nog versterkt wanneer de organisatie verkokerd is opgezet. Een sterk gesegmenteerde opbouw in afdelingen of divisies heeft vaak tot gevolg dat individuele werknemers zich uitsluitend voor een specifieke deelterrein verantwoordelijk voelen en zich niet laten leiden door een van organisatiewege aangereikt moreel kompas. Mede als gevolg van een versplinterde informatievoorziening en communicatiestructuur bepalen ze zelf goeddeels wat wel of niet moreel aanvaardbaar is.

5.7 Kenmerken van de relatie

De criminologische gelegenheidstheorie brengt ons bij de vraag hoe goed de (vermeende) omkoper en (vermeende) omgekochte elkaar kennen en hoe derhalve de relatie tussen beiden moet worden geduid. In het onderzoek van Nelen en Nieuwendijk (2003) is getracht ten aanzien van 145 corruptieonderzoeken die in de periode 1998-2000 bij de Rijksrecherche waren geregistreerd, na te gaan of de contacten tussen de ambtenaren en de derde partijen primair instrumenteel, dan wel affectief van aard waren. Onder een affectieve relatie werd in dit verband verstaan dat de partijen een seksuele, vriendschaps- dan wel familiaire relatie met elkaar onderhielden. Over dit achtergrondkenmerk bleek niet in alle dossiers systematisch informatie te zijn vastgelegd, al leverden de interviews met de betrokken rechercheurs op dit punt wel enige aanvullende gegevens op. Niettemin moet de bevinding van hun onderzoek dat in een *kwart* van de onderzoeken de contacten als *affectief* zijn gekwalificeerd als absolute ondergrens worden aangemerkt. Vermoedelijk ligt dit percentage in werkelijkheid hoger.[183]

Een ander aspect waarnaar Nelen en Nieuwendijk in het kader van de contacten tussen de subjecten in corruptieonderzoeken hebben gekeken, is de locatie waar de betrokkenen elkaar plegen te treffen. Hoewel ook hier geldt dat de informatie niet systematisch in de dossiers was vastgelegd, valt het op dat voor politiemensen die subject van corruptieonderzoek zijn de sportschool een populaire ontmoetingsplek is. Bij andere categorieën ambtenaren zijn horecagelegenheden vooral in trek. Het feit dat in betrekkelijk veel zaken de hoofdrolspelers elkaar goed kennen en regelmatig treffen, onderstreept het belang van sociale relaties. Zoals in het kader van onderzoek naar georganiseerde criminaliteit ook is geconstateerd (zie in het bijzonder Kleemans et al.[184]), ontstaan sociale relaties niet willekeurig, maar volgen zij veelal de wetten van sociale en geografische afstand. Bekenden werken samen met bekenden en introduceren elkaar weer bij anderen. Via familie- en vriendschapsverbanden kunnen ook bruggen worden geslagen tussen criminele netwerken en de wereld van toezicht en opsporing. De betrokken ambtenaren worden hierdoor geconfronteerd met het probleem van de dubbele loyaliteit: enerzijds wordt vanuit de sociale kring een appèl op hen gedaan, anderzijds worden zij conform de geschreven en ongeschreven regels van het beroep geacht hun ambtsplicht naar eer en geweten te vervullen.

---

[182] G. van den Heuvel et al., 2002.
[183] Nelen & Nieuwendijk, 2003.
[184] Kleemans et al., 1998, 2002.

Ook in corruptieonderzoeken op strategisch niveau doet het belang van de sociale relaties zich gelden. Het sociale netwerk van de ambtelijke en bestuurlijke elite in een klein land als Nederland wordt nu eenmaal gekenmerkt door een hoog ons-kent-ons gehalte. De gelegenheden waarop bestuurders of justitie-functionarissen belangrijke vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven tegen het lijf lopen, zijn talrijk.

5.8 Context van de relatie: omstandigheden

Volgens de literatuur kan een grote verscheidenheid aan oorzaken en omstandigheden bijdragen aan de kans dat zich corruptie voordoet.[185]
Een aantal daarvan kwam in het voorgaande al aan de orde. Bij de oorzaken kan het ten eerste om factoren gaan die te maken hebben met het *individu* en het *werk* dat verricht wordt. Mensen kunnen zich schuldig maken aan laakbaar gedrag vanwege privé-omstandigheden zoals financiële narigheid, gokproblemen of relatieproblemen. Ook karakterkenmerken, zoals machtswellust of hebzucht, worden als oorzaak aangemerkt. Daarnaast zijn er kenmerken van het verrichte werk. Hoeveel vrijheid van handelen is er, met wie wordt contact onderhouden en welke verleidingen doen zich voor?
Ten tweede zijn er de *organisatiekenmerken*, waarbij onderscheid kan worden gemaakt tussen kenmerken van de leiding (gebrek aan interesse, daadkracht, deskundigheid, goede voorbeeld geven), organisatie-structuur (omvang en complexiteit, controle en supervisie, functiescheiding en -roulatie), personeelsbeleid (werving, selectie, training, opleiding, begeleiding, beloning) en organisatiecultuur (missie, waarden en normen, werksfeer, lerend vermogen).
Omgevingsfactoren, tenslotte, verwijzen naar een scala van factoren, waaronder veranderingen in criminaliteit, wetten en regels waarbinnen wordt geopereerd, het bestaande politiek-bestuurlijk stelsel en maatschappelijke omgeving (publieke opinie, economie). Deze factoren zijn van invloed op de kans dat zich in een organisatie integriteitsschendingen voordoen.

Systematisch empirisch onderzoek dat voor corruptie in Nederland aantoont hoe belangrijk de genoemde factoren zijn, ontbreekt.
Wel is in onderzoek een scala van oorzaken aan een panel van deskundigen voorgelegd.[186] De factoren die als oorzaak het belangrijkst werden gevonden waren (met tussen haakjes het percentage van de deskun-digen dat de factor (zeer) belangrijk vond): gebrek aan controle, supervisie en auditing (97.1%), toename van de georganiseerde criminaliteit (94.1%), gebrek aan betrokkenheid van de leiding (88.2%)[187], de cultuur in de publieke sector (88.2%), nauwe banden tussen zakenleven, politiek en staat (85.3%), het toenemend belang van lobbyen (84.8%), twijfelachtige normen en waarden van individuele politici (82.4%) en misorganisatie en mismanagement (80.0%).
Bovens wees op een ander aspect: “Niet de omvang van bestuurlijke corruptie lijkt te zijn toegenomen, maar onze gevoeligheid ervoor. Misschien moeten we de verklaring dan ook niet zoeken in de empirische gegevens, maar in de publieke aandachtskant van de discrepantie.”[188] Vervolgens legde hij het verband met de andere meer bedrijfsmatige manier van werken door de overheid: “De huidige publieke en bestuurlijke aandacht voor integriteit in het openbaar bestuur valt aldus ook te begrijpen als een neerslag van de worsteling van bestuurders en ambtenaren met de vragen die voortvloeien uit deze bedrijfsmatige overgang”.[189]
G. van den Heuvel et al. sloten hun onderzoek naar onregelmatigheden in de bouw af met de conclusie dat de vraag die het moeilijkst te beantwoorden bleek de vraag was naar de relatie tussen onregelmatigheden

[185] Gebaseerd op Huberts, Pijl & Steen, 1999; Huberts, 1992; Punch, Kolthoff, Van der Vijver & Van Vliet, 1993; Ruimschotel, 1992; Van Duyne, 1994.
[186] Huberts, 1996.
[187] Zie bijvoorbeeld ook Lasthuizen, Huberts & Kaptein, 2002.
[188] Bovens, 1996.
[189] Bovens, 1996: 159-160; zie ook Nelen, 2003: 25.

en structuurkenmerken van de bouw (2002: 173). In enkele stellingen die naar hun mening door het onderzoek - in meerdere of mindere mate - worden geschraagd komen desalniettemin wel enkele veronderstellingen naar boven. De overheid zou ter preventie van corruptie moeten letten op: regelmatige functiewisseling (rotatie) van ambtenaren in kwetsbare functies, het bestrijden van met de ambtelijke functie strijdige nevenwerkzaamheden en het stimuleren van bewustwording. Ook wijzen ze er op dat het wel mis moet gaan wanneer uitvoerende onderdelen taken krijgen gesteld die op regelmatige wijze nauwelijks uitvoerbaar zijn en dat er ook aan de leiding wel iets lijkt te schorten (2002: 173).

5.9 Resumé

Bij corruptie gaat het om een integriteitsschending die in verhouding tot andere inbreuken vrij weinig voorkomt. Onbekend is of de omvang ervan direct samenhangt met verwante schendingen zoals belangenverstrengeling en fraude. Verreweg de meeste onderzoeken naar corruptie richten zich op ambtenaren. Onderzoek naar politici en bestuurders komt verhoudingsgewijs iets meer voor in kleinere gemeenten. Dat zou kunnen samenhangen met de directe 'dorpspolitieke' band tussen burgers en bedrijven en politici en bestuurders, maar bewezen is dat niet. Vaak gaat een onderzoek over uitvoerenden en niet over leidinggevende functionarissen, maar de empirische bewijsvoering is 'niet overdadig'. Corruptie blijkt niet sectorspecifiek. Het doet zich overal binnen het openbaar bestuur voor, maar er zijn wel enkele beleidssectoren aan te wijzen die extra corruptiegevoelig zijn (publieke werken, politie en justitie, burgerzaken, huisvesting, natuur en milieu), hetgeen samenhangt met de aard van de in het geding zijnde belangen en de soorten activiteiten (vergunningen, aanbestedingen, subsidies, uitkeringen, documenten).

Het openbaar bestuur blijkt het in belangrijke mate van meldingen van de eigen ambtenaren en - in mindere mate - van burgers te moeten hebben wanneer het gaat om het boven water krijgen van fraude of corruptie. Klokkenluiders spelen een cruciale rol in grote affaires en zij lopen daarbij persoonlijk vaak schade op.

Hoewel er veel theoretische veronderstellingen zijn over de motieven van omkopers en omgekochten en de aard van hun relatie, is daar feitelijk nog weinig over bekend. Wel valt op dat het streven naar materieel voordeel niet het enige doel is dat aan het handelen van de omgekochte ten grondslag ligt. De ambtenaar kan even goed uit zijn op aanzien, spanning, werkplezier of handelen uit frustratie. Vaak wordt het gedrag gelegitimeerd en niet als corruptie gezien. Over andere factoren zoals de rol van de directe omgeving (groep, beroepsmatig en privé), de normen van en regelnaleving in de werkeenheid, de afwezigheid van toezicht, de betrokkenheid bij het werk en de ondervonden waardering, weten we weinig. Datzelfde geldt voor het verondersteld proces van langzaam afglijden.
Wel is duidelijk dat de contacten tussen de ambtenaren en de derde partijen lang niet altijd louter zakelijk van aard zijn. Regelmatig gaat het om een seksuele, vriendschaps- dan wel familiaire relatie. Netwerken lijken van groot belang: de sportschool voor uitvoerende medewerkers en de receptie of golfbaan voor de leidinggevenden.
Voor de omkoper gelden aspecten als het in het geding zijnde belang, de houding tegenover de regelgeving en de overheid, de moeilijkheid om langs rechtmatige weg doelstellingen te behalen en het eigen morele kompas.

Er is op basis van onderzoek ook nog maar weinig bekend over de omstandigheden waarin de corrupte Nederlandse ambtenaar of politicus tot zijn daad komt. Er wordt wel gewezen op een aantal kenmerken van de organisatiestructuur en -cultuur, maar vaak gaat het om indrukken die mede voortvloeien uit de literatuur: het falen van de leiding, gebrekkige controle, geen functieroulatie, kwetsbare nevenfuncties, bedrijfsmatig werken en onhaalbare eisen aan uitvoerders.

6 Nieuw onderzoek naar de aard van corruptie

Gjalt de Graaf en Leo Huberts

6.1 Inleiding

Om meer te weten te komen over de aard van corruptie in Nederland deden we kwalitatief casestudieonderzoek. Dat type onderzoek houdt in dat grondig wordt gekeken naar concrete corruptiezaken met informatieverzameling via bijvoorbeeld dossieronderzoek en het interviewen van betrokkenen. Om bijvoorbeeld te weten te komen of de relatie tussen de omkoper en de omgekochte affectief of zakelijk was, is kwalitatief onderzoek op zijn plaats.
Aanvullend leverde het enquêteonderzoek waarvan we in deel II verslag deden informatie op over kenmerken als de betrokkenheid van ambtenaren of politici en de kwetsbaarheid van beleidssectoren. Op dat surveyonderzoek gingen we eerder al in.
Het nieuwe kwalitatieve onderzoek naar de aard van corruptie wordt toegelicht in paragraaf 6.2. We typeren de reikwijdte van de kwalitatieve casestudiemethode en gaan in op de selectie van de tien bestudeerde gevallen van corruptie en de wijze waarop het onderzoek verricht is. Vervolgens doen we verslag van de onderzoeksresultaten met betrekking tot de aard van corruptie. Eerst volgen dan enkele paragrafen die mede gebaseerd zijn op informatie uit de enquête over interne onderzoeken: om wie het gaat (ambtenaren of politici, leiding of uitvoerenden, beleidssectoren, type activiteiten). Daarna volgt de kwalitatieve schets van de motieven en andere kenmerken van de gecorrumpeerde functionaris, het werk dat hij doet en de relatie met de 'omkoper'. Ook is er aandacht voor het samengaan van corruptie met andere integriteitsschendingen en de ontdekking en afdoening van de corruptiezaken. In deze onderdelen baseren we ons op de bestudeerde tien cases (en de mate waarin die informatie aansluit bij eerder onderzoek). We sluiten af met een typering van de bevindingen in de vorm van hypothesen of veronderstellingen over de aard van corruptie in Nederland.

6.2 Kwalitatief onderzoek

6.2.1 Kern van casestudieonderzoek

Om de aard van corruptie te begrijpen is gekozen voor *casestudieonderzoek*, een onderzoeksstrategie die inhoudt dat een naar tijd en plaats afgebakend deel van de sociale werkelijkheid relatief intensief en weinig reducerend wordt beschreven en geanalyseerd.[190] Casestudieonderzoek is binnen de sociale wetenschappen een veel gebruikte methode: veel van de huidige theorie is ontwikkeld en gebaseerd op het intensief bestuderen van concrete cases. Casestudies bieden het voordeel van aandacht voor de vele details van het bestudeerde fenomeen en de mogelijkheid aandacht te besteden aan de *context* waarin het zich voordoet. Dat sluit aan bij de bedoeling van dit deel van het onderzoek: niet alleen het 'skelet' van corruptie in Nederland portretteren maar daadwerkelijk zicht krijgen op het 'vlees en bloed' van het verschijnsel. Niet het aantal gevallen, maar de *aard* van corruptie in Nederland in kaart proberen te brengen. Met het oog daarop is een aantal concrete corruptiegevallen zoveel mogelijk in hun totaliteit bestudeerd en bekeken. De context en contingentie van daadwerkelijke corruptiegevallen komen aldus aan bod. Hierbij is ook gelet op de risicofactoren: wat valt er te zeggen over de kenmerken en omstandigheden die lijken samen te gaan met corruptie en die van daaruit als risicofactoren zijn te bestempelen?

[190] Huberts & De Vries, 1995: 60; Swanborn, 2003.

Het onderzoek houdt in dat tien corruptiegevallen zijn bestudeerd, op zoek naar de overeenkomsten en verschillen. Er is met andere woorden sprake van een 'multiple case study research design'[191], gericht op het ontwikkelen van theorie over de *aard* van corruptie in Nederland. De focus ligt daarbij op het begrijpen van de dynamiek van elke casus, met als doel te achterhalen wat op gekozen onderwerpen de verschillen en overeenkomsten inhouden. Er wordt gezocht naar de aan- of afwezigheid van gekozen aspecten en kenmerken van het corruptiefenomeen.
Omdat we over de aard van corruptie nog maar weinig weten, is het kennisdoel van de vergelijkende gevalstudie vooral exploratief. Er bestaan weinig gevestigde theorieën of hypothesen over corruptie in Nederland en dat maakt dat het onderzoek vooral is gericht op het *ontwikkelen van theorie, in de vorm van veronderstellingen of hypothesen*. Daarbij mag nooit uit het oog worden verloren dat het hier gaat om een beeld op basis van de cases, om het patroon dat zich vanuit dat materiaal aandient. Dat wil uiteraard niet zeggen dat elke corruptiecasus in Nederland aan dit beeld voldoet.

Oorspronkelijk waren we ook van plan de bestudeerde corruptiecases in detail te beschrijven. Helaas bleek dat niet mogelijk. Overwegingen die met privacy en het niet schaden van het verloop van strafzaken te maken hebben, maken het onmogelijk te kiezen voor de methode van 'rijke verhalen' per casus. Een werkelijk geanonimiseerd verhaal vertellen over een corruptiecasus bleek ondoenlijk omdat het uitsluiten van herkenning niet mogelijk is. Wat wel kan en wat we ook zullen doen is voor een aantal kenmerken of variabelen 'levensechte' informatie uit de cases weergeven.

6.2.2 Populatie en selectie cases

De selectie van cases is een belangrijk onderdeel van casestudieonderzoek. Aselect kiezen uit het totale aantal corruptiegevallen in Nederland is niet mogelijk. Die 'populatie' is onbekend en moeilijk te kennen. Onze keuze is gevallen op de corruptiezaken die op landelijk niveau in aanmerking zijn gekomen voor onderzoek door de Rijksrecherche, via de Coördinatiecommissie Rijksrecherche (CCR).[192]
Wanneer een hoofdofficier of officier van justitie ergens in het land geconfronteerd wordt met een enigszins serieuze corruptiezaak, dan ligt het voor de hand dat die zaak aan de CCR wordt voorgelegd. De CCR bestaat uit een daartoe aangewezen procureur generaal, de hoofdofficier van justitie van het Landelijk Parket en de directeur Rijksrecherche. De CCR wordt bijgestaan door de landelijk coördinerend officier van Justitie. De commissie moet bepalen of onafhankelijk en deskundig onderzoek geboden is, cq. of de Rijksrecherche wordt ingezet en voor hoe lang (waarvoor de inzetcriteria een handvat vormen en corruptie heeft daarbinnen prioriteit).
Al met al is de conclusie gerechtvaardigd dat het huidige stelsel inhoudt dat alle enigszins belangrijke bestuurlijke en ambtelijke corruptiezaken worden voorgelegd aan de CCR. In die zin gaat het bij de CCR zaken om 'het neusje van de zalm' van bekend geworden Nederlandse corruptiezaken.

Hoe zijn we van daaruit tot de uiteindelijk bestudeerde casussen gekomen? Eerst zijn alle onderzoeken van de Rijksrecherche over de periode 2000-2003 geïnventariseerd waarbij wellicht sprake was van corruptie. Daarbij ging het om 30 dossiers (met ook de betrokkenheid van een derde partij).
Een aantal van deze dossiers is nog niet afgesloten. Die zijn in ons onderzoek niet meegenomen. Van de wel afgesloten dossiers, bleek het onderzoek lang niet in elk geval tot een concrete verdenking te leiden. Bij twaalf afgesloten dossiers bleken er na serieus onderzoek sterke vermoedens te zijn bij de Rijksrecherche dat de zaak om corruptie draaide. Daarvan zijn er negen bestudeerd. Uit één van deze negen dossiers zijn twee ambtenaren in het onderzoek meegenomen. Van de drie niet bestudeerde dossiers hadden twee dossiers betrekking op ambassadepersoneel. Eén daarvan betrof een ambassade in een ander werelddeel en omdat de context van corruptie daar erg verschilt van de Nederlandse, is dit dossier niet meegenomen. Twee andere dossiers vielen om praktische redenen af (overigens zijn beide afgevallen

---

191 Herriott & Firestone, 1983; Eisenhardt, 1989; Yin, 1989; Miles & Huberman, 1984, 1994.
192 Zie ook de volgende hoofdstukken over de afdoening van corruptie.

zaken inmiddels geseponeerd)[193]. Uiteindelijk zijn dus negen corruptiezaken en tien van corruptie verdachte functionarissen (onze 'cases') onder de loep genomen.

Ons onderzoek betreft de volgende tien functionarissen of 'cases':
-medewerker IND (afdeling Bureau Bijzondere Zaken)
-medewerker IND (beslismedewerker)
-politieman (rechercheur B, in de rang van brigadier van politie)
-politieman (rechercheassistent)
-gemeenteambtenaar (directeur sector Ruimte)
-ambtenaar Rijkswaterstaat (hoofd realisatie werken)
-ambtenaar VROM (medewerker Rijksgebouwendienst)
-ambassadelid in het buitenland (consulaire afdeling)
-twee wethouders.

Voor elk geval werd een grote hoeveelheid kenmerken in kaart gebracht, ter typering van de aard en achtergronden van corruptie. In de inleiding werden die kenmerken al opgesomd.

Bij de tien functionarissen ging het om twee vrouwen en acht mannen, van verschillende leeftijden. Eén zaak speelde op een ambassade (in West Europa), de andere zaken in vijf verschillende provincies. Daarvan zijn de dossiers bij de Rijksrecherche bestudeerd. Met name de verslagen van de verhoren van de verdachten en getuigen bleken een belangrijke bron van informatie voor dit onderzoek. Ook werden andere bronnen bij deze dossierstudie betrokken, zoals krantenberichten en verslagen van de zaak, gerechtelijke uitspraken e.d. Verder zijn over deze zaken medewerkers van de Rijksrecherche geïnterviewd.
Daarnaast zijn zeven expertinterviews gehouden[194]. Deze interviews hadden tot doel informatie te verzamelen over de achtergronden - in de ogen van de respondenten - van corruptiegevallen in Nederland. Ook zijn uit het casestudieonderzoek voortvloeiende ideeën en hypothesen aan geïnterviewden voorgehouden om daarop bij de analyse van de cases te kunnen reflecteren.

Het feitelijke onderzoek betrof al met al bijna alle afgeronde corruptiezaken die in de periode 2000-2003 de Coördinatiecommissie Rijksrecherche zijn gepasseerd. In de hierna volgende paragrafen volgen de resultaten. Daar waar zinvol, verbinden we de informatie uit het casestudieonderzoek met informatie uit de enquête over corruptie en fraudeonderzoeken.

6.3 Om wie het gaat

In welke mate gaat het bij corruptie in Nederland om politici, bestuurders of ambtenaren en hoe zit het met de verhouding tussen leidinggevende en uitvoerende medewerkers?

6.3.1 Ambtenaren of politici

Het casestudieonderzoek naar de tien corruptiegevallen betrof twee voormalig wethouders en acht ambtenaren, maar dat zegt op zichzelf natuurlijk nog weinig. Hoe verhoudt dat gegeven zich tot de interne

[193] De basisinformatie over deze zaken is ingezien maar de informatie die voor nadere bestudering nodig was ontbrak.
[194] Het betrof een interview met een advocaat die veelvuldig van corruptie verdachte ambtenaren heeft verdedigd, twee journalisten die veelvuldig over corruptie hebben geschreven, een criminoloog die ervaring heeft met onderzoek naar corruptie in Nederland, een medewerker van een commercieel adviesbureau met veel ervaring in onderzoek naar integriteitsschendingen in organisaties, een klokkenluider en een medewerker van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat die nauw bij de parlementaire enquête bouwnijverheid was betrokken.

corruptieonderzoeken waarover we eerder rapporteerden? Bij departementen, provincies, waterschappen, de rechterlijke macht en zelfstandige bestuursorganen bleken de interne onderzoeken bijna uitsluitend om ambtenaren te gaan. Voor een aantal organisaties is dat vanzelfsprekend omdat politici of bestuurders er geen deel van uitmaken. Ook voor departementen met nul onderzoeken naar bestuurders en politici is de uitkomst niet erg verrassend. Het aantal eigen bestuurders is gering, de minister en staatssecretaris(sen), en de relaties tussen ambtenaren en externe politici en bestuurders leiden blijkbaar niet tot corruptieonderzoeken waarbij ook die externe contacten betrokken zijn.
Provincies en waterschappen melden wel dat bij één corruptieonderzoek een bestuurder betrokken was. In totaal ging het respectievelijk om zeven en zes onderzoeken. Vaak gaat het om ambtenaren, soms om politici. Dat ligt redelijk in de lijn van wat eerder in onderzoek naar gemeenten werd gevonden. In grote gemeenten ging het in 9% van de corruptieonderzoeken om politici en bestuurders, in kleine gemeenten lag dat percentage met 33% duidelijk hoger.
Al met al is de conclusie gerechtvaardigd dat er in kleinere gemeenten regelmatig sprake is van politici en bestuurders die in opspraak komen vanwege corruptie maar dat dit fenomeen elders in het openbaar bestuur uitzonderlijk is. Dat roept voor de hand liggende vragen op over het functioneren van de gemeentelijke (dorps)politiek als ook over de mechanismen die bewerkstelligen dat politieke corruptie in de provinciale en landelijk politiek niet voorkomt of niet ontdekt wordt.

6.3.2 Leiding of uitvoering

Van alle gerapporteerde *(interne) onderzoeken* naar corruptie en fraude ging het bij een duidelijke meerderheid om uitvoerende medewerkers. 128 van de 191 corruptieonderzoeken gingen louter over de ‘werkvloer’. Tegelijk is opmerkelijk dat in 63 onderzoeken sprake was van (de betrokkenheid van) leidinggevenden. Beelden als zouden leidinggevenden zelden onderzocht worden, blijken niet te kloppen Wel past de kanttekening dat in de enquête niet is gevraagd naar het leidinggevende niveau.

In hoeverre ging het in de tien *bestudeerde cases* om leidinggevenden of uitvoerenden? Kijken we naar de acht corruptiecases waarbij ambtenaren betrokken waren, dan blijkt het patroon divers. De functies worden omschreven als ‘medewerkers’, ‘beslismedewerker’, 'brigadier', 'rechercheassistent', 'directeur' en 'hoofd’. Het gaat niet om de absolute top van de ambtelijke (of bestuurlijke) piramide, maar 'het niveau daaronder’ is wel ruim vertegenwoordigd, evenals uitvoerende ambtenaren. Bij die laatste categorie gaat het zelden om het allerlaagste niveau in de organisatie. Illustratief is het salarisniveau. De hoogste salarisschaal is schaal 16, de laagste 10.[195]

Wat de wat scheve verdeling verklaart, is niet duidelijk. Voor de afwezigheid van de echte top in landelijke rechercheonderzoeken is in de interviews een aantal mogelijke verklaringen aangedragen. Onder rechercheurs is wel scepsis te horen over de kans op succes van het in een onderzoek betrekken van het hoogste niveau. Een geïnterviewde:

> *‘Hoe hoger mensen in de organisatie zitten, hoe vager hun plichten en hoe vager hun rol, hoe moeilijker het is voor de Rijksrecherche om te onderzoeken. Hoe hoger in de boom, hoe minder regels er ook zijn. Dat is bij lagere ambtenaren veel concreter.*’

Andere verklaringen zijn in de expert interviews ook wel genoemd. Misschien is het niet zo interessant voor bijvoorbeeld aannemers om de ambtelijke top om te kopen omdat die top niet gaat over de voor de aannemer cruciale beslissingen (over meerwerk bijv.). Ook zouden de regelingen en vereisten voor leidinggevenden veel minder concreet en vergaand zijn dan die voor uitvoerenden (hetgeen

[195] Op basis van de tien cases past voorzichtigheid. Ook al omdat uit de literatuur ook wel voorbeelden bekend zijn die voor corruptie en fraude iets anders suggereren; bijvoorbeeld de betrokkenheid van parkeerwachters bij een grootschalige fraude (Verlaan, 1999). Wel moet daarbij het onderscheid tussen corruptie (in de tien cases) en fraude goed voor ogen gehouden worden.

regelovertreding uitzonderlijker maakt). Verder wordt gesuggereerd dat het risico dat een zaak niet rond te krijgen is wel eens groter zou kunnen zijn wanneer het de top betreft.

6.4 Beleidssectoren en activiteiten

De tien corruptiegevallen uit het casestudieonderzoek spelen zich af in de volgende beleidssectoren: immigratie en naturalisatie, politie, ruimte, bouw en infrastructuur en buitenland (ambassade). Steeds gaat het om functionarissen met invloed op beslissingen met groot belang voor derden: het gaat om aanbestedingen en bouwvergunningen (aannemers, andere bedrijven in de sector, burgers), om visa en verblijfsstatussen (burgers die dat aangaat), om vertrouwelijke politie-informatie (cruciaal voor criminelen) en om de inkoop van goederen (leveranciers).
Dat betekent dat het bij de zaken die op landelijk niveau door de Rijksrecherche worden onderzocht gaat om beleidssectoren en activiteiten die vaak als corruptiegevoelig worden getypeerd. Een aantal van de kwetsbare sectoren is niet vertegenwoordigd in deze landelijke rechercheonderzoeken (uit de enquête kwamen ook defensie en financiën met veel interne onderzoeken uit de bus).

Ook voor activiteiten is het beeld redelijk eenduidig. Uit het enquêteonderzoek naar de aantallen interne corruptieonderzoeken kwamen de volgende activiteiten als verreweg het meest corruptiegevoelig naar voren: ‘inkoop goederen en diensten’, ‘aanbestedingen (opdrachtverlening)’ en ‘(omgang met) vertrouwelijke informatie’. De tien onderzochte corruptiecases bevestigen dat beeld. Twee politie-medewerkers schenden de vertrouwelijkheid van informatie, een ambtenaar misbruikt zijn positie in relatie tot de inkoop en in vijf gevallen zijn de functionarissen betrokken bij aanbestedingen en opdrachtverlening. Wat wel uit de casestudies en niet uit de enquête naar voren komt is de gevoeligheid van het verstrekken van visa, verblijfsvergunningen e.d.. Bij drie betrokkenen (IND, ambassade) gaat het om dat type activiteiten. Omdat de geënquêteerde organisaties op dit terrein minder taken hebben, is het verschil niet zo opmerkelijk en is de conclusie gerechtvaardigd dat deze activiteit behoort tot de meer risicovolle.

De vergelijking met eerder onderzoek naar Rijksrecherchezaken door Nelen en Nieuwendijk (2003) roept vooral de vraag op waarom het gevangeniswezen niet in onze cases vertegenwoordigd is. De verklaring die voor de hand ligt is dat die sector inmiddels eigen onderzoekscapaciteit kent en het zou zo kunnen zijn dat het Openbaar Ministerie daar veel aan overlaat, ook vanwege het type corruptiezaken dat in penitentiaire inrichtingen domineert (het binnenbrengen van drugs en alcohol).

Overheidsniveaus
Van de in ons onderzoek opgenomen tien corruptiegevallen ging het één keer om een ambassade, vier keer om landelijke ambtenaren, om twee medewerkers van regionale politiekorpsen en om drie gemeentelijke functionarissen. Dat illustreert dat corruptie op alle overheidsniveaus voorkomt.
Over de mate waarin corruptie voor de diverse niveaus meer of minder een probleem is, bieden de nieuwe onderzoeken geen nieuwe harde gegevens. Wel deden we in de enquête reputatieonderzoek. Volgens de respondenten van departementen, provincies, waterschappen, de rechterlijke macht en ZBO’s is het gemeentelijke niveau het meest corruptiegevoelig, gevolgd door de zelfstandige bestuursorganen, de provincies, de departementen, de waterschappen, het openbaar ministerie en de zittende magistratuur.[196]
Dezelfde vraag naar de gevoeligheid voor fraude, leverde bijna identieke uitkomsten op.

[196] Zie voor de precieze cijfers: hoofdstuk 4.

6.5 Individu

Wat typeert de tien corruptiecases wanneer we de aandacht richten op het betrokken individu, op het microniveau? We doen verslag van de bevindingen met betrekking tot de motieven van de betrokkenen, het type persoonlijkheid, de privé-omstandigheden en enkele persoonskenmerken.

6.5.1 Motieven

Een voordeel van het bestuderen van dossiers van strafzaken is dat daaruit ook een beeld oprijst van de motieven van de verdachte ambtenaar of politicus.[197] Waarom werd iets gedaan of nagelaten? In twee gevallen gebeurde dat vanwege de liefde voor of vriendschap met de 'externe actor'. In de corruptiezaken waarin het ging om visa's, paspoorten en/of verblijfsvergunningen, noemden de betrapte ambtenaren ook als motieven het 'helpen van de medemens' en 'onvrede met politieke beslissingen' ('humanitaire motieven').
In één geval speelde de liefde en een beetje de 'humaniteit', zoals een rechercheur het uitdrukte:

> '*Ambtenaar X heeft het uit liefde gedaan en misschien nog een beetje uit humanitaire overwegingen. Ze heeft gewoon een verkeerde vriend getroffen die haar van alles beloofde, zoals een huwelijk dat er nooit van gekomen is. Voor de corrupte handelingen was niet geld, maar alleen liefde de tegenprestatie, als je dat tenminste zo kan noemen.*

In acht gevallen speelde 'materieel gewin' een rol. Wel moet daar meteen aan toegevoegd worden dat de materiële baten vaak gering zijn en dat er in vijf gevallen ook andere motieven mee speelden. Meestal ging het om de combinatie met 'status' en het 'indruk willen maken' op de directe omgeving. Eén casus biedt daarvan een mooi voorbeeld, waarin geld het mogelijk maakte om indruk te maken op vrienden. Een ambtenaar, schaal 10, had tekenbevoegdheid voor het besluit tot opdrachtverstrekking, de keuze voor de aannemer en het goedkeuren van het uiteindelijk geleverde werk. Hij gebruikte die bevoegdheden om binnen twee jaar tijd de staat voor zo'n 1,3 miljoen euro op te lichten. Over een andere functionaris werd gezegd:

> *'Ambtenaar X was dubbel in zijn omgang met vrienden. Hij was erg gedreven en wilde graag indruk maken op anderen. Hierin werd hij ook niet geremd door zijn leidinggevenden. Men liet hem begaan. Hij was gewoon erg naïef en het streelde zijn ego als hij werd geprezen. En toen hij eenmaal verboden informatie had doorgespeeld naar vrienden, om indruk te maken, werd hij chantabel en was het helemaal moeilijk te stoppen'.*

Wat daarnaast opvalt is dat alle gevallen met (financiële) steekpenningen, mannelijke verdachten kennen. In de twee zaken met vrouwelijke verdachten, waren er geen indicaties van financieel gewin. In één geval is een vrouw de fout in gegaan uit liefde en kostte de relatie de functionaris veel geld (in plaats van dat het financieel iets opleverde). In het andere geval ging het om een (gratis) dienst voor een goede vriendin.

Terugkijken
In een aantal gevallen blijkt uit de dossiers hoe de verdachte zelf terugkijkt op de verkregen voordelen. Het ligt misschien voor de hand, maar achteraf blijken de nadelen van de gevolgen (straf, verlies van baan, status, etc.) nooit op te wegen tegen de verkregen financiële voordelen.[198] Zelf kunnen de functionarissen achteraf maar moeilijk begrijpen waarom ze zelf zoveel op het spel hebben gezet. Men vraagt zich soms letterlijk af, ook terugdenkend: 'hoe heb ik zo stom kunnen zijn?'.

---

[197] Nader onderzoek naar de motieven blijft evenwel wenselijk, bij voorkeur ook via het interviewen van de verdachten zelf.
[198] Dit blijkt ook uit eerder onderzoek waarin twintig personen werden geïnterviewd die integriteitsschendingen binnen organisaties pleegden (Van der Zwet, 2004).

In het vorige hoofdstuk kwam al aan de orde dat Sykes en Matza vijf typen neutralisatietechnieken hebben onderscheiden die daders hanteren om hun gedrag te legitimeren:[199] de ontkenning van schade, de ontkenning van een slachtoffer, de ontkenning van verantwoordelijkheid, de veroordeling van de veroordeelaars en de verwijzing naar hogere belangen of loyaliteit aan derden. Deze vijf rechtvaardigingsgronden zijn ook in de bestudeerde cases wel aangetroffen. Door de betrokkenen wordt als verzachtende omstandigheid voor hun handelen aangevoerd 'iedereen deed het', 'ik dacht dat ik niemand kwaad deed', 'het is geheel buiten mijn schuld gebeurd', of: 'ik moest wel, het kon niet anders'. Veel van de omgekochte functionarissen die hier bestudeerd zijn, beriepen zich echter op hun zwijgrecht. Veel informatie over de rationalisaties en legitimaties leveren de dossiers van de Rijksrecherche derhalve niet op. Meer inzicht zal uit vervolgonderzoek moeten komen.

Hoe verhoudt de informatie over de motieven en legitimaties zich tot eerder onderzoek? De bevindingen met betrekking tot het corruptiedelict sluiten aan bij wat al voor meer vormen van criminaliteit is vastgesteld. Het is niet louter het materiële gewin dat aan het handelen van de omgekochte ten grondslag ligt. Liefde en vriendschappen en vooral status en indruk maken spelen aanvullend een belangrijke rol. Een bewuste afweging van financieel gewin versus de pakkans en straf wordt vooraf meestal niet gemaakt. Het gaat meer om een proces, een proces van 'afglijden', met achteraf verbazing en frustratie over het eigen gedrag.

6.5.2 Karakter en persoon

Hoewel het ondoenlijk is om de persoonlijkheid van iemand in een notendop te vangen, is in de dossiers wel uitdrukkelijk gezocht naar typeringen van de persoonlijkheden van de tien van corruptie verdachte functionarissen.
De volgende omschrijvingen zijn in de dossiers van de Rijksrecherche aangetroffen of zijn uit de interviews naar voren gekomen. Het betreft hier letterlijke omschrijvingen van collega's van de tien onderzochte functionarissen (gegevens die met name zijn aangetroffen in de getuigenverhoren in de dossiers) en - in enkele gevallen - van rechercheurs die intensief contact hebben gehad met de verdachten (in willekeurige volgorde):

1. Een uitermate correcte vrouw en zeer deskundig op de afdeling. Altijd keurig en vriendelijk maar ook licht afstandelijk naar collega's. In korte tijd heel erg veranderd.
2. Opvallend type. Iemand die zich duidelijk profileerde. Extravert. Extravagante kleding.
3. Een dominante man.
4. Als er een probleem is, in Den Haag bijvoorbeeld, regelt hij het wel even.
5. Een zeer dominante man. Gericht op materiële zaken en uiterlijk vertoon. Enorme overtuigingskracht. Een harde werker. Als vriend kan hij sympathiek zijn. Driftig, kan zo ontploffen.
6. Werkt hard, ook voor zijn eigen partij. Pure solist, macho, kleurrijk figuur. Zijn positie in gemeentepolitiek was zijn leven. Manipuleert veel in zijn leven.
7. Goede, gedreven, functionaris. Werkt zeer zelfstandig. Macho, houd van indruk maken. Deed veel aan fitness, breed, gespierd, gebruind, vaak met zonnebril. Houdt van gadgets.
8. Macho. Houdt van Bulterriërs en reptielen.
9. Huisje-boompje-beestje meneer: rustig, veel tijd bij gezin. Geslepen persoonlijkheid. Snelle en goede prater.
10. Is dol op luxe goederen, gadgets, Jaguars, kunst. Perfect gekleed. Erg beleefd en voorkomend. Welbespraakt, zeer geduldig en zeer overtuigend. IJdel, intelligent, sterke persoonlijkheid.

Het is vanzelfsprekend lastig uit deze typeringen gemeenschappelijkheden af te leiden. Desalniettemin valt op dat het in zeven typeringen wordt gesignaleerd dat het gaat het om sterke en dominante

[199] Sykes & Matza, 1957.

persoonlijkheden. In twee gevallen om wat minder sterke persoonlijkheden die graag indruk maken en gevoelig zijn voor status. Een afwijkend geval lijkt de eerste functionaris in de bovenstaande opsomming te zijn: iemand die binnen een nieuwe liefdesrelatie volgens haar omgeving 'totaal veranderde'. Deze casus wijkt in veel opzichten af van de andere.

Vaak worden de corrupte functionarissen omschreven als 'snelle en goede praters' en 'harde werkers' die hun omgeving gemakkelijk meekrijgen. Andere steekwoorden zijn: communicatief, heel direct, flamboyant, open, met flair. Binnen de eigen organisatie opereren ze vaak nogal solistisch; ze krijgen veel vrijheid van handelen. Het zijn ook types waar intern in de organisatie altijd een beroep op kan worden gedaan omdat ze het imago hebben dingen 'voor elkaar te krijgen'. Ze geven vaker dan anderen als antwoord: 'dat regel ik voor je'. Een typerende uitspraak uit één van de dossiers:

> '*Ambtenaar X was goud waard voor het team. Hij had zeer veel contacten en wist rap hoe zaken in elkaar zaten.*'

De van corruptie verdachte functionarissen regelen nogal eens zaken buiten geldende procedures om. Zo zoeken ze de grenzen op van hun beslissingsbevoegdheid. Overigens is opvallend dat vaak bij de verdediging wel weer de formele bevoegdheden erbij worden gehaald, om aan te geven dat de corruptie niet plaats kan hebben gevonden. Een veroordeelde ambtenaar meldde letterlijk:

> '*Ik had geen enkele formele bevoegdheid om aanbestedingen te doen.*'

In veel dossiers blijken er mensen in de directe organisatieomgeving te zijn die de overschrijdingen van bevoegdheden opmerkelijk vinden, maar er niet tegen in durven gaan. Wat hierbij verder opvalt is dat corrupte functionarissen zeker niet de slechtste functionarissen in termen van efficiëntie en effectiviteit worden gevonden. Een geïnterviewde:

> *'Zij die corrupt zijn, zijn niet de slechte ambtenaren.'*

Het type medewerker dat zich niet beperkt tot het deskundig en neutraal uitvoeren van beleid maar beleidsvrijheid en resultaatgerichtheid voorop zet, past bij veranderingen in de richting van een meer 'bedrijfsmatige overheid' (met managementstijlen en -instrumenten die aan de marktsector zijn ontleend). In de wetenschappelijke literatuur wordt wel gesteld dat meer bedrijfsmatigheid een risico inhoudt wat betreft bestuurlijke corruptie en andere integriteitsschendingen.[200] In het licht hiervan is het interessant dat uit ons onderzoek blijkt dat de vlotte resultaatgerichte manager nogal eens voorkomt bij de hier bestudeerde corruptie gevallen.

Bij de tien van corruptie verdachte functionarissen gaat het om tien verschillende organisaties en in op één na alle gevallen om verschillende affaires en zaken. Buiten drie zaken die in de bouwwereld spelen, betrof het *solisten* binnen de eigen organisatie. Van samenspanning binnen de organisatie, waarbij meer medewerkers samen werken en samen profiteren van de gunsten van de omkoper, lijkt in de andere zeven gevallen geen sprake te zijn geweest.
Het beeld van de solist staat overigens haaks op de veronderstellingen die enkele deskundigen in de interviews opperden. Zij hadden de indruk dat de meeste corruptiegevallen in Nederland, corruptie in onderling verband betrof (in samenwerking met directe collega's). Dat beeld wordt niet bevestigd door de tien gevallen, evenmin uit de resultaten van de enquête.

6.6 Organisatie

In het onderzoek is ook gelet op kenmerken van de organisatie waarin zich de corruptie voordeed. Ook omdat die kenmerken vaak als risicofactoren in de literatuur worden genoemd, gaan we met name in op de

[200] Jacobs, 1992; Bovens, 1996; Frederickson, 1997; Gregory, 1999; Wittmer, 2000.

betrokkenheid van de leiding, op de mate van toezicht en controle en op enkele aspecten van de organisatiecultuur.

6.6.1 Leiding

Uit de literatuur is duidelijk dat betrokkenheid van de leiding bij het voorkomen en bestrijden van corruptie van het grootste belang is, evenals het geven van het goede voorbeeld. De werkvloer spiegelt zich aan het gedrag van de leidinggevenden.[201]
In *elke* bestudeerde casus zijn er klachten over het gebrekkige toezicht van de directe leiding op de corrupte functionaris. Op zijn hoogst heeft de leiding eens gevraagd om op te passen met privé-contacten met personen waar ook een zakelijk contact mee is, of is er gevraagd om een lijst met nevenfuncties. In die gevallen is geen gehoor gegeven aan deze verzoeken en heeft de leidinggevende het er verder maar bij laten zitten. Een uitspraak uit een dossier:

> '*De ambtenaar werd niet genoeg geremd door leidinggevenden. Men liet hem begaan. Er was een slechte wijze van verantwoording afleggen aan de leiding … Hij werd slecht aangestuurd, anders was het niet zover gekomen.*'

In enkele van de onderzochte gevallen klagen verdachten achteraf ook zelf dat ze onvoldoende zijn beschermd door de leidinggevende en de organisatie.

In het geval van de wethouders zijn er klachten over een zwakke gemeenteraad en College van Burgemeester en Wethouders. Zo werd gesignaleerd:

> '*Tegen de dominante persoonlijkheid van de wethouder was de gemeenteraad niet opgewassen.*'

Bij de ambtenaren zijn er klachten over een gebrekkig toezicht van de directe lijnmanager.

In alle hier onderzochte gevallen lijkt er van de kant van de leiding bovendien weinig aandacht te zijn geweest voor integriteitsbeleid van de eigen organisatie. Het onderwerp integriteit was geen issue van belang, althans niet *voordat* het corruptiegeval bekend werd.
Het gebrekkige toezicht door de leiding en de geringe aandacht voor integriteit zijn opmerkelijk in het licht van het feit dat de corruptiegevallen zich voordeden in kwetsbare sectoren.

6.6.2 Organisatiestructuur

De organisaties waar de hier onderzochte functionarissen werkzaam waren, zijn uiteenlopend (politie, IND, gemeente, rijksoverheid, ambassade). Het gaat ook niet om een bepaald type organisatiestructuur. Wel vallen bepaalde mechanismen op die met procedures van toezicht en controle te maken hebben.

In de administratieve organisatie (AO) van organisaties is neergelegd hoe taken moeten worden uitgevoerd, welke procedures gelden en wie voor toezicht en controle verantwoordelijk is. In diverse cases bleek die AO niet op orde of werd er niet de hand aan gehouden:

> *'Er was vrijheid van werken. Het afwijken van procedures, versoepelen, niet controleren, et cetera heeft gelegenheid gegeven. Na deze zaak zijn de regels aangescherpt. Nu gaat het niet meer.'*

In alle onderzochte gevallen, was de controle in de eigen organisatie onvoldoende. De ambtenaren konden in enkele gevallen geheel zelfstandig beslissen over zaken die voor een derde partij van groot belang waren (aanbesteding of verblijfsvergunning bijvoorbeeld). En als er een formele controle bestond, werd die in de praktijk niet goed uitgeoefend.
In veel van de hier onderzochte gevallen zat de functionaris lange tijd op dezelfde positie. Ook ontbrak veelal een duidelijke structuur voor het afleggen van verantwoording over belangrijke beslissingen.

---

[201] Ford & Richardson, 1994; Petrick & Quinn, 1997; Trevino et al., 1999. Dit gaat ook op voor integriteitsschendend gedrag (Sims and Brinkman, 2002; Price, 2003).

Als verklaring voor de gebrekkige controle wordt in vele gevallen gewezen op ‘bijzondere omstandigheden van de organisatie'. Daartoe behoren een snelle groei van de organisatie, leidend tot hoge werkdruk en spanningen (zoals binnen de IND), het snel rouleren van leidinggevenden, politieke spanningen met veel onderling wantrouwen en de verwarring door de aanstaande samenvoeging met een andere gemeente. Ook werd als factor genoemd dat er grote druk stond op presteren. De doelen moesten gehaald worden, bijvoorbeeld wat betreft de woningproductie.

> *‘Ik kan me voorstellen dat er gelet op de in de loop van de jaren gegroeide ambtelijke gewoonten rond aanbestedingen, enige gewenning nodig was aan het beleid zoals B&W dat later wilde uitstippelen … bij een tweede collegebesluit werd vastgesteld dat er twee wethouders dienden te paraferen over de wijze van aanbesteding tot een bepaald bedrag … Die ambtelijke gewoonten hielden in dat er ongetwijfeld een stuk pragmatisme in was geslopen. Daarbij ben ik overigens altijd van de integriteit van de ambtelijke managers uitgegaan. Ik vond het goed dat de besluitvorming meer inzichtelijk werd op meerdere niveaus en met meerdere disciplines beargumenteerd kon worden en de politiek er ook een oordeel over kon hebben. Ik wil nadrukkelijk opmerken dat de reden om dit nieuwe beleid te ontwikkelen niet was gelegen in het feit dat de kwaliteit van het tot nu toe geleverde werk naar mijn indruk niet goed zou zijn geweest. Integendeel zelfs.’*

In een andere casus was de gebrekkige controle terug te voeren op een bezuinigingsoperatie waardoor verschillende controle-functies werden opgeheven.

Het beeld van gebrekkige leiding en controleprocedures sluit aan bij een conclusie uit eerder onderzoek van Nelen en Nieuwendijk (2003: 52): “Het meest in het oog springende organisatorische kenmerk in de corruptiezaken van de Rijksrecherche is het schrijnend gebrek aan toezicht en controle op het functioneren van de betrokken ambtenaren. Dat geldt zowel voor het horizontale toezicht van collega’s onderling als voor de verticale controle en toezicht door leidinggevenden en toezichthoudende diensten/functies.” De horizontale controle is met name ook een aspect van de organisatiecultuur.

6.6.3 Organisatiecultuur

We pretenderen niet een beschrijving van de cultuur van de betrokken organisaties te kunnen geven. Wel staan we stil bij enkele elementen van de cultuur die ook elders wel zijn genoemd als belangrijk voor corruptie en integriteit: de houding tegenover omkoping en belangenverstrengeling en de mate waarin corruptie bekend is en wordt gemeld.

Wat uit het materiaal opvalt is toch wel de vanzelfsprekendheid van de hechtheid van de band tussen corrupte functionarissen en hun omkopers. Veel cases laten zien dat het in het openbaar bestuur in Nederland heel normaal wordt gevonden dat er hechte relaties met belanghebbenden worden onderhouden[202]. Het is ‘natuurlijk belangrijk dat er goede contacten met externe partijen worden onderhouden’. Onduidelijk is of dat beeld van de verstrengeling tussen overheid en bedrijfsleven in Nederland algemeen is en of ons land daarin verschilt van andere landen. Mocht dat zo zijn, dan zou de *aard* van corruptie in Nederland daarmee te maken kunnen hebben. Het zogenaamde ‘poldermodel’ houdt per slot in dat de relaties tussen het openbaar bestuur en de marktsector hecht en gericht op consensus en samenwerking

[202] Een geïnterviewde merkte op dat waar er bij de politie duidelijke regels zijn over de omgang met externe partijen, zoals het in privétijd omgaan met criminelen, er voor hogere ambtenaren vrijwel geen regels bestaan. En dat, bijvoorbeeld, het regelmatig golfen, binnen en buiten de diensttijd, met aannemers door ambtenaren die beslissen over aanbestedingen, vaak niet als een probleem wordt ervaren.

zijn. Daar zouden nadelen uit voort kunnen vloeien die met belangenverstrengeling en corruptie te maken hebben ('corruptie in de polder').[203]

Achteraf blijken er in de organisaties waarin zich het corruptiegeval voordeed vrijwel altijd interne signalen te zijn geweest dat er iets niet in de haak was. In één geval is een ambtenaar geschorst geweest wegens integriteitsschendingen, maar krijgt deze door een nieuwe leidinggevende, mede vanwege productiedruk in de organisatie, toch belangrijke nieuwe tekenbevoegdheden, zonder een goede controle. Een voorbeeld uit een verhoor in een dossier:

> '*Ik hoorde dat de jongen van de Vreemdelingenpolitie aan mijn collega vertelde dat ze verbaasd waren dat X nog in onze dienst was. Dat men bij de Vreemdelingenpolitie sprak over de vele positieve onterechte beslissingen van X, inzake machtigingen tot voorlopig verblijf in Nederland. Uit het gesprek merkte ik dat de Vreemdelingenpolitie dit had gemeld via de officiële kanalen bij onze organisatie, en er niet meer van had gehoord.*'

In organisaties waar van hoog tot laag een cultuur heerst van smeren en fêteren, is een mogelijke verklaring voor het negeren van interne signalen over integriteitsschendingen, dat vrijwel iedereen boter op zijn hoofd heeft.
Toch opereren corrupte functionarissen meestal solistisch, zo constateerden we hiervoor. Maar ook dan blijkt het voor de directe omgeving erg lastig om vermoedens te uiten. Collegiale loyaliteit en solidariteit blijken niet alleen in politieorganisaties groot te zijn.[204] Een collega beschuldigen (zelfs met bewijzen achter de hand) blijkt zeer gevoelig te liggen. In enkele gevallen geven collega's achteraf in politieverhoren aan wel vermoedens met andere collega's te hebben besproken, maar toch niet naar de leidinggevende te zijn gestapt omdat het uiteindelijk als oncollegiaal wordt gezien. Uit een politieverhoor van een medewerker van een verdachte:

> '*Wel vond ik het vreemd en heb daar vervolgens een andere collega over aangesproken. Ik zei hem dat wij daar misschien wel wat aan moesten doen, omdat wij anders misschien zelf wel iets fout deden. Hij was het toen niet met me eens en zei mij dat het de verantwoording van ambtenaar X zelf was. Hierna heb ik niets meer gedaan. Ik merk hierbij op dat drie andere toen aanwezige collegae, te weten …, dat ook hebben gezien. Ook zij zeiden dat het de verantwoordelijkheid van X zelf was.*'

Een ander voorbeeld betreft een ambtenaar die veelvuldig op zijn mobiel wordt gebeld op het werk. De collega's vinden het vreemd, helemaal omdat bij binnenkomst op de kamer de gesprekken soms abrupt ophouden, maar uiteindelijk wordt de ambtenaar er niet op aangesproken:

> *'Zijn mobiele telefoon ging vaak over op het werk waarin hij in een voor de rest onverstaanbare taal sprak. X vertelde dat zijn telefoon aanstond voor zijn bijbaan en voor eventuele calamiteiten in zijn familie. Iedereen dacht daar het zijne van, maar X werd er nooit op aangesproken. Iedereen wist het, tot de unitmanager aan toe.'*

Het beeld dat oprijst sluit aan bij ander onderzoek (Nelen en Nieuwendijk 2003: 58): 'Behalve deze beroepsopvattingen zijn ook de verhoudingen tussen de leden van een ambtelijke organisatie op het gedrag van individuele handhavers van invloed. Zo kunnen binnen een organisatiecultuur waar loyaliteit hoog in het vaandel staat en waarbinnen intercollegiaal gedrag gekenmerkt wordt door non-interventie en conflictvermijding, de omgangsvormen een ernstige belemmering vormen voor de doorwerking van externe en interne regelgeving.'
Ook in de dossiers komen loyaliteit en non-interventie naar voren. Medewerkers weten ervan, maar houden hun mond:

---

[203] Van den Heuvel et al. (2002) suggereerden dat (eerder aangehaald in hoofdstuk 2 en 3).
[204] Collegialiteit en de aversie tegen 'maten naaien' maken dat met betrekking tot de politie vaak wordt gesproken over een 'code of silence' (zie ook: Jackall, 1988).

'Zijn hoge productiviteit heeft hij volgens mij te danken aan zijn lakse houding. Hij vindt alles goed en checkt nauwelijks stukken. Hij is veel ziek en gaat op hele vreemde tijden naar huis. Dat is algemeen bekend binnen de afdeling. Daar zeggen we niks van, dat is de verantwoording van de leiding. Er wordt al jaren niks aan gedaan.'

Niet voor niets ook, stelt een Rijksrechercheur:

'We horen vaak bij onderzoek in een zaak van collega's van de verdachte: "het verbaast me niks."'

Afschermen van onderzoek

Uit de interviews met rijksrechercheurs komt naar voren dat het moeilijker is dan vroeger om onderzoek te doen in een overheidsorganisatie. Er wordt geklaagd over het niet meewerken van overheidsorganisaties bij onderzoeken naar organisatieleden en er wordt het verband gelegd met een verandering in de overheidscultuur. Overheidsmanagers, zo is het beeld uit de interviews, zien zichzelf meer dan vroeger als vertegenwoordigers van de eigen organisatie in plaats van als vertegenwoordigers van de samenleving. De loyaliteit naar de eigen organisatie lijkt sterker geworden, in plaats van een loyaliteit naar 'het publieke belang'. Zo stelt een rechercheur:

'Loyaliteit bij opsporingsonderzoek is niet meer vanzelfsprekend. Vroeger was de eerste impuls: 'hier moet de onderste steen boven'. Ambtenaren kregen opdracht mee te werken. Tegenwoordig worden we vaker om de tuin geleid. Vaak wil bij gemeentes de gemeenteraad wel de onderste steen boven, maar werkt de organisatie niet meer mee. Ook het team dat de vuurwerkramp onderzocht, klaagde over niet meewerken van de gemeente. Als je bij de overheid iets wil hebben, moeten we misschien wel vaker huiszoekingen doen, dwangmiddelen toepassen ... Ik denk dat dit alles komt door belangenverdediging. Vertegenwoordigen van de eigen organisatie wordt nu als belangrijker gezien dan het publieke belang. Managers worden nu ook in de gemeente afgerekend op resultaat. Die hebben geen belang bij problemen in de eigen organisatie.'

Ook in enkele van de door ons bestudeerde gevallen waren wel signalen terug te vinden van terughoudendheid bij de leiding van de onderzochte organisatie. In één van twee politiecases zijn er sterke aanwijzingen dat de leidinggevende niet zat te springen om een onderzoek van de Rijksrecherche, en dat de betrokken politiefunctionaris betrekkelijk lang de hand boven het hoofd is gehouden. Dat past in het uit veel onderzoek bekende beeld dat binnen de politiecultuur waarden als 'loyaliteit' en 'solidariteit' naar collega's erg belangrijk zijn.[205]

6.7 Relatie tussen omkoper en omgekochte

Wat typeert de relatie tussen 'omkoper'[206] en de 'omgekochte' in de tien onderzochte cases? De volgende aspecten komen in onze beschrijving aan bod: de prestatie die van de ambtenaar of politicus wordt verwacht en de aard en duur van de relatie.

6.7.1 Prestatie en tegenprestatie

Welke (tegen)prestatie wordt van de ambtenaar of politicus verwacht? In vijf van de tien gevallen ging het om de bevoordeling van ondernemers bij het verstrekken van opdrachten of het verlenen van subsidies of vergunningen. In de meeste van die gevallen betrof het onoorbare ruilrelaties tussen wethouders of hoge ambtenaren enerzijds en vertegenwoordigers van bouwbedrijven, installatiebureaus, projectontwikkelaars

---

[205] Punch, 1985; Ewin, 1990; Crank and Caldero, 2000; Skolnick, 2002.

[206] Voor de omkoper zouden aspecten gelden als de omvang van het in het geding zijnde belang, weinig fiducie in regelgeving en overheid en het eigen morele kompas. Helaas kunnen we daarover in ons onderzoek maar weinig zeggen omdat we via de dossiers en interviews te weinig inzicht hebben gekregen in de achtergronden en motieven van de 'derde partij'. Indirect, via de informatie over de relatie, wordt er desalniettemin wel het een en ander duidelijk.

etc. anderzijds. Een enkele keer ging het om een wethouder die ten onrechte, of op verkeerde gronden, een vergunning verleende. In de twee gevallen bij de politie bestond de tegenprestatie uit (het lekken van) vertrouwelijke informatie uit politieregisters of operationele informatie die afkomstig was uit een lopend onderzoek. Het ten onrechte verlenen van verblijfspapieren kwam ook twee keer voor (IND en ambassade).[207]

Worden de verlangde prestaties vergeleken met de uitkomsten van eerder onderzoek naar corruptiegevallen, dan valt op dat we in de tien cases niet alle door Nelen en Nieuwendijk genoemde typen tegenprestatie terugzien. [208] Onder de cases zijn geen zaken uit het gevangeniswezen en dus ook niet het binnenbrengen van contrabande. Ook ontbreken de betrokkenheid bij drugshandel van medewerkers van politie, marechaussee en douane, dubieuze contacten en ongewenste nevenfuncties en -activiteiten. De verschillen tussen de bevindingen hangen samen met het feit dat in het eerdere onderzoek werd gekeken naar een breder bestand van 'corruptie'-zaken.

Wanneer en hoe vindt de ruil plaats van de prestatie en de tegenprestatie? Wat opvalt is dat er bijna nooit sprake is van een gift waarvoor direct een expliciete tegenprestatie wordt verwacht. Zo'n één op één relatie lijkt niet alleen te ontbreken in de drie gevallen waarin omkoper en omgekochte in een netwerk zijn verbonden, maar in vrijwel elk van de tien cases van dit onderzoek.[209] Het klassieke beeld van corruptie is de ambtenaar die met zijn ene hand een envelop met steekpenningen aanneemt en met zijn andere een (op verkeerde gronden beïnvloed) besluit ondertekent. Zo werkt het in geen van de cases. Het gaat zelden om grote bedragen en een klokkenluider typeert de ruilrelatie als volgt (citaat uit de bestudeerde archieven):

> *'Met meneer X was een gentleman's agreement. Hij mocht op kosten van ons allerlei leuke dingen doen en onuitgesproken was het de bedoeling dat meneer X hierdoor voor ons gunstige beslissingen zou nemen. Ik heb nooit dat soort dingen concreet met hem afgesproken.'*

Een dergelijk onuitgesproken overeenkomst maakt het dus ook moeilijk definieerbaar waarin de tegenprestatie zit. Vanouds speelt dat de justitie ook parten bij het bewijzen van omkopingsdelicten, het oorzakelijke verband tussen gift, dienst of belofte en wat de functionaris in bediening doet of nalaat.[210] De recente wetswijziging van artikel 363 maakt het gemakkelijker voor de Officier van Justitie om tot vervolging over te gaan. De functionaris moet redelijkerwijs kunnen vermoeden dat de gift, dienst of belofte wordt verkregen met het oog op een tegenprestatie.[211]

Slippery slope

Bij de meeste gevallen van corruptie die in dit onderzoek zijn bestudeerd, is er sprake van een glijdende schaal, de 'slippery slope'. Eerst moet een drempel overwonnen worden door de ambtsdrager. Daarna blijkt het moeilijk te zijn om te stoppen met corruptie. In één van de hier onderzochte cases legt de Rijksrecherche de verdachte ook letterlijk het beeld voor van een ambtenaar die stap voor stap steeds verder afglijdt. De verdachte herkent zichzelf in dit beeld.

---

[207] Eén geval wordt niet meegenomen om de anonimiteit te kunnen bewaren.

[208] Zie voor die indeling in prestaties in 145 Rijksrecherche-onderzoeken in de periode 1998-2000: Nelen & Nieuwendijk, 2003: 28. De aantallen die zij noemen hebben betrekking op een wat breder scala aan integriteitsonderzoeken.

[209] Overigens hangt dit uiteraard wel af van de specifieke ambtelijke dienst waar we het over hebben. In het geval van de IND ging het bijvoorbeeld vaak om een verblijfsvergunning, wat wel een duidelijke tegenprestatie is.

[210] Zie bijvoorbeeld Van der Lugt, 1992 en Nelen & Nieuwendijk, 2003.

[211] In één van de hier bestudeerde cases heeft al een veroordeling plaatsgevonden op basis van het nieuwe artikel 363. Zie verder het hoofdstuk over de afdoening

6.7.2 Duur en aard van de relatie

De relatie tussen de omkoper en de omgekochte is in de bestudeerde gevallen vaak van lange duur. In negen van de tien cases is sprake van een langdurige relatie tussen de omkoper en omgekochte en in één geval gaat het om een kortstondig contact.[212] Eerst wordt de laatstgenoemde vorm behandeld.

Kortstondig
Wat typeert de kortstondige corruptiecasus? In dit geval was er sprake van veelvuldige vluchtige interacties zonder dat een meer structurele relatie tussen omkoper en omgekochte bestond. Het ging hier om een beslismedewerker van de IND die tegen betaling schijnhuwelijken regelde en op onterechte gronden verblijfsvergunningen verleende. Het is niet helemaal duidelijk of deze ambtsdrager steeds door de omkopers benaderd is om steekpenningen te accepteren of dat hij ook zelf heeft 'aangeboden' positief te beslissen mits aan bepaalde 'voorwaarden' zou zijn voldaan. Waarschijnlijk ging het om een wisselwerking. Op het moment dat een beslismedewerker in bepaalde kringen bekend staat als iemand die oneigenlijk te beïnvloeden is, zal dat gemakkelijk bredere bekendheid krijgen en zal die medewerker met het oog daarop benaderd worden.
Duidelijk is wel dat het hierbij voor de ambtenaar altijd om een *riskante* vorm van corruptie gaat. Het gaat om het gedrag van een enkele medewerker in een werkomgeving die dat gedrag sterk veroordeelt, zo mag verwacht worden, terwijl de geheimhouding van de kant van de omkoper minder zeker is omdat het niet gaat om een duurzame relatie maar om een incidenteel contact.
Het feit dat de IND-casus louter vluchtige relaties kent, heeft natuurlijk te maken met het type tegenprestatie (verblijfsvergunning) dat door de omkoper wordt verwacht. Anders dan bij bijvoorbeeld een ambtenaar die beslist welke aannemer een bouwopdracht krijgt, hebben de omkopers die een verblijfsvergunning willen geen belang bij duurzaamheid. Iemand die eenmaal een verblijfsvergunning heeft, heeft geen behoefte om de corrupte relatie te institutionaliseren. In alle gevallen waarin de omkoper wel belang had bij een vaste relatie, is die relatie ook tot stand gekomen.

Structureel
Er was één casus waarbij het om een langdurige (vriendschaps)relatie tussen de omkoper en omgekochte ging, maar de corruptie betrof (vermoedelijk) een éénmalig verzoek van de 'omkoper'. Omkoper staat hier tussen aanhalingstekens omdat hier, voor zover bekend, geen steekpenningen zijn betaald (de zaak is geseponeerd). Binnen de vriendschapsrelatie deed zich opeens de situatie voor dat de functionaris zich voor haar vriendin in kon zetten. En dit heeft ze ook gedaan. Dezelfde vriendin heeft, voor zover bekend, daarna geen beroep meer gedaan op de functionaris. De uitzondering ten opzichte van de andere negen cases, zit er dus in dat er weliswaar sprake is van een structurele duurzame relatie tussen beiden, maar dat zich hier geen structurele *corrupte* relatie heeft ontwikkeld. De tegenprestatie was eenmalig en het betrof een zeer kleine deelnemerskring (één persoon dus).

Het is moeilijk te zeggen wie het initiatief heeft gehad bij het tot stand brengen van de overige meer structurele corrupte relaties, juist omdat het omkopen gebeurt binnen de langdurige relatie. In sommige gevallen ging het initiatief duidelijk uit van de ambtsdrager, in andere van de omkoper, maar in de meeste gevallen was het onduidelijk.
Tegen de twee van corruptie verdachte wethouders uit dit onderzoek, waarvan het zeer aannemelijk is dat ze een langdurige relatie hadden met één of meerdere omkopers, bestonden ook ernstige vermoedens dat er actief werd gevraagd om steekpenningen wanneer ze een burger konden helpen aan een bijzondere

[212] In één van de gevallen verschafte een ambassade-functionaris vele visa, op onterechte gronden. Het gaat hier dus om een grote deelnemerskring. Echter, de aanvragers waren allen gelieerd aan de partner van de functionaris. Het motief lijkt in dit geval ook niet het geld maar de liefde voor die partner te zijn. Omdat er echter duidelijk meerdere omkopers zijn, die zich bewust waren van het wederrechtelijk verkrijgen van een visum, is er hier voor gekozen deze case bij een 'grotere deelnemerskring' in te delen.

vergunning of beschikking[213]. In deze gevallen ging het om een kleinere gemeente met een wethouder die al langere tijd in functie was, dominant was in het bestuur van de gemeente, en gedurende een langere tijd met succes steekpenningen heeft ontvangen (in welke vorm dan ook). Dan lijkt de stap naar het zelf vragen om steekpenningen gemakkelijker te nemen.

Hoe kunnen de duurzame relaties tussen de corrupte functionaris en de omkoper(s) worden getypeerd? In trefwoorden volgt in willekeurige volgorde een korte schets.

- In één geval ging het om een liefdesrelatie waarbij de partner van de corrupte functionaris vele vrienden en familieleden aanleverde die ook onterecht een visum kregen. Die vrienden en familie van de partner zouden ook als (indirecte) omkopers aangeduid kunnen worden.
- In één geval ging het om een hechte vriendschapsrelatie (de twee vriendinnen van de case hierboven).
- In één geval om een wethouder die met de omkopers 'min of meer' bevriend was en in een ander geval om een wethouder die uit was op steekpenningen van mensen die min of meer bevriend met hem waren maar ook wel met omkopers voor wie dat niet gold.
- In twee gevallen om politiemensen die van meerdere personen, waarmee ze in enigerlei mate bevriend waren, steekpenningen kregen.
- In drie gevallen onderhielden de omkopers met elkaar ook weer relaties. Het tableau van omkopers was in deze corrupte 'netwerken' veel onoverzichtelijker dan in de andere zes gevallen.

Corruptie is in de negen genoemde gevallen een onderdeel van een duurzame, structurele, relatie. Men kent elkaar, men is vaak 'min of meer' bevriend en soms gaat de affectie verder.

Het kenmerk van dit type meer structurele corruptie is de vertrouwelijkheid binnen de eigen corrupte relatie en afscherming naar buiten toe. In zo'n relatie speelt *vertrouwen* dus een belangrijke rol. Beide partijen moeten er van op aan kunnen dat de ander geen misbruik maakt en de vertrouwelijkheid niet schendt.
Het vertrouwen kan op verschillende zaken gebaseerd kan zijn. De affectieve component in de relatie kan daarvoor de basis vormen (seksuele relaties, liefde en vriendschap, ook de familieband). Maar een omkoper kan er bijvoorbeeld ook op vertrouwen dat de omgekochte blijft meewerken omdat deze chantabel is geworden, bijvoorbeeld door bordeelbezoek. Stoppen is dan moeilijk.

Het belang van affectiviteit voor corruptierelaties werd ook al door Nelen en Nieuwendijk (2003) gesignaleerd en het zou de moeite lonen om daaraan in toekomstig onderzoek meer aandacht te besteden, evenals aan de verbanden waarbinnen vriendschap en vertrouwen worden opgebouwd. Eerder werd in dat verband de sportschool (lagere functionarissen) en de golfbaan (hogere functionarissen) genoemd. Opvallend is dat beide ook in de door ons bestudeerde cases terug komen. We kunnen daar ook de hondenclub (voor één lagere ambtenaar) aan toevoegen.

Vriendschap en vertrouwen lijken er toe te doen, maar uit het onderzoek wordt ook duidelijk dat met affectiviteit kan worden 'gespeeld'. In enkele dossiers wordt door voormalige collega's en in een interview wordt door een rechercheur gesignaleerd dat de omkoper de functionaris alleen maar 'gebruikte' en er dus geen sprake van een hechte vriendschap zou zijn. Een voorbeeld:

> '*Het waren zijn vrienden in de zin dat hij geen andere vrienden had, maar hij ging er niet mee stappen of zo, of mee op vakantie. Hij had ze leren kennen via het werk. En nu heeft hij er geen contacten meer mee. Je kunt je dus afvragen hoe goed die vriendschappen waren.'*

We hebben ook geprobeerd uit de dossiers en de interviews op te maken hoe het contact tussen de omkoper en omgekochte tijdens (en na) de corruptieaffaire was. Het lijkt erop dat er in acht van de tien cases na het onderzoek geen of nauwelijks contact meer tussen de twee partijen was.

[213] In één van deze gevallen achtte de rechter dit bewezen.

Voortduring

Het valt op dat de corruptie bij geen van deze functionarissen, met uitzondering van de functionaris uit de 'langdurige vriendschapscasus', tot één corrupte daad beperkt is gebleven (ook niet wanneer het chantage-element geen rol speelde). Kennelijk is het zo dat als eenmaal een bepaalde drempel 'succesvol' is genomen, het ook zonder eventuele chantage gemakkelijk(er) of vanzelfsprekender wordt opnieuw corruptie te plegen.

Veelbetekenend is ook dat in vijf van de zes gevallen *meerdere* omkopers in het spel waren. In deze vijf gevallen kenden de verschillende omkopers elkaar niet (voorzover we weten[214]); in ieder geval wisten ze van de anderen niet dat ze bij corruptie betrokken waren.

In de hier besproken zes cases gaat het om een duurzame relatie tussen omkopers en omgekochten, waarin corruptie als normaal wordt geaccepteerd, maar waarin dat niet geldt voor de omgeving. Bij die vormen van duurzame maar geïsoleerde corruptie is bijna altijd een *persoonlijk* privaat belang van de omkoper in het geding. Als de omkopers al optreden namens een private onderneming, zijn ze zelf altijd eigenaar van die onderneming. Dit blijkt een belangrijk onderscheid te zijn met de gevallen die binnen 'corrupte netwerken' vallen: daar zijn de omkopers personen die de belangen van een private onderneming vertegenwoordigen.

Netwerken

Drie van de onderzochte corrupte ambtsdragers maken deel uit van 'corrupte netwerken'. Daarbij gaat het om een vorm van corruptie met twee kenmerken (Höffling, 2002). Ten eerste gaat het om duurzame relaties tussen de omkoper en de omgekochte waarin beide partijen elkaar kunnen 'vertrouwen'. Ten tweede is het 'verband van relaties' van belang. Het gaat om sociale systemen of verbanden waarbinnen corruptie is geaccepteerd en wordt verontschuldigd, en vaak zelfs wordt verwacht of geëist (Dohmen 1996). Als een ambtsdrager uit zo'n netwerk stapt en een opvolger krijgt, zal het sociale subsysteem zijn best doen de nieuwe ambtsdrager in te voegen in het netwerk, als het ware in het netwerk te socialiseren. Dit zagen we bijvoorbeeld in de bouwfraude-affaire (Dohmen and Verlaan 2004). Er bestaan binnen corrupte netwerken vaak ook vormen van sancties voor personen die niet mee wensen te werken.[215] Aangezien binnen zo'n netwerk corrupte praktijken geaccepteerd en verontschuldigd worden, hoeven ze binnen het netwerk niet altijd geheim gehouden te worden. Voorbeelden van grootschalige netwerken zijn de bouwkartellen met de betrokkenheid van vele ondernemingen en functionarissen en -verder van huis-de verbanden die door Moody-Stuart (1995) worden betiteld als 'grand corruption' (netwerken van grote ondernemingen en regimes uit de derde wereld). In dit soort netwerken worden giften en tegenprestaties vaak niet één op één uitgewisseld. De ambtsdrager wordt gedurende een langere tijd 'verwend' en zodra zich een situatie voordoet waarin de omkoper een tegenprestatie kan krijgen, wordt dit onuitgesproken geregeld.

De drie gevallen van netwerkcorruptie zijn alle gerelateerd aan de bouwwereld. Steeds gaat het om netwerken waarin soms (grote bedragen aan) steekpenningen worden uitbetaald maar waarin tevens sprake is van een algemene cultuur van smeren en fêteren van de corrupte ambtsdragers. De omkopers zijn in die gevallen vertegenwoordigers van private ondernemingen, met name aannemers. De conclusies van de commissie enquête bouwnijverheid gaan met name over corruptiezaken die in dit soort corrupte netwerken zijn te plaatsen. De corrupte ambtsdragers zijn altijd de - vaak hoger geplaatste - ambtsdragers die beslissingen ten aanzien van aanbestedingen en bouwprojecten kunnen beïnvloeden.

De geschetste typen relaties tussen omkoper en omgekochte kunnen in een tabel worden samengevat.

---

[214] Met name in de twee politie cases kan dit ook niet helemaal worden uitgesloten.

[215] Vergelijk het verhaal van klokkenluider Zinhagel (Schipholtunnel) in 'Zand erover' van Meeus en Schoorl (2002) of de chantage en geweldsbedreigingen in Amsterdam zoals beschreven in 'Chaos aan de Amstel' (Verlaan, 1999).

Tabel 6.1: *Typologie van corruptierelaties omkoper-ambtsdrager*[216]

	stabiliteit gering: corruptie bij vluchtige interactie	stabiliteit hoog: corruptie deel van duurzame relatie (structureel)
corruptie als afwijkend gedrag (geïsoleerde corruptie)	incidentele geïsoleerde corruptie (situationele corruptie) (1 geval)	duurzame geïsoleerde corruptie ('intieme' corruptie) (6 gevallen)
corruptie als de norm (systematische corruptie)	systematische geïsoleerde corruptie (dagelijkse corruptie)	duurzame systematische corruptie (netwerkcorruptie) (3 gevallen)

6.8 Micro- en macromoraal

Het omkopen vindt dus bijna altijd plaats binnen een langdurige vertrouwensvolle relatie tussen omkoper en corrupte ambtenaar/bestuurder. Zodra een functionaris een duurzame relatie heeft opgebouwd met iemand die een zakelijk of persoonlijk belang heeft bij beslissingen uit hoofde van zijn functie, ontstaan er risico's. In de praktijk staan de morele verwachtingen die voorvloeien uit de persoonlijke relaties en de moraal die past bij de openbare functie op gespannen voet; in het vorige hoofdstuk wezen we al op de relatie tussen de micro- en de macromoraal.

Wat we in onderhavig onderzoek zien, is dat ook in Nederland de micromoraal en de macromoraal botsen. Dat maakt het de moeite waard dergelijke conflicten beter in kaart te brengen en te begrijpen. Het is niet het onmiddellijke persoonlijke voordeel (van gift tot bordeelbezoek) dat ambtsdragers in de problemen brengt. Belangrijker lijkt dat ze niet kunnen omgaan met de verplichtingen die voortvloeien uit de directe persoonlijke relaties en de conflicten die dat oplevert tussen de eigen micro- en de eigen macromoraal. Ambtsdragers onderhouden persoonlijke contacten en ervaren de oprechte micromorele verplichtingen die daarbij horen. Die verplichtingen leiden tot handelen dat vanzelfsprekend past in de moraal van de directe micro-omgeving, terwijl het slechts beperkt strijdig lijkt met de macromoraal van de functie in het openbaar bestuur. Die relatie en spanningsverhouding verklaart wellicht waarom ambtenaren en politici in een aantal van de bestudeerde gevallen komen tot corrupt handelen dat onbegrijpelijk lijkt in de context van alleen de macromoraal. Het private voordeel is vaak minimaal en toch wordt de macromoraal vergaand en fundamenteel aangetast. De verklaring zou -het gaat om een hypothese- kunnen liggen in het moreel juist willen of moeten handelen overeenkomstig de micromoraal.

6.9 Corruptie en andere integriteitsschendingen

Als we in de bestudeerde corruptiecases ook naar andere integriteitsschendingen kijken, dan blijken die veelvuldig aanwezig te zijn. Op zich is dat ook niet zo verwonderlijk. Als we puur naar het strafrecht kijken, is het duidelijk dat in veel corruptiegevallen ook sprake is van valsheid in geschrifte en belasting-

[216] De dimensies en terminologie zijn gebaseerd op Höffling, 2002: 78.

fraude. Een corrupte daad conform artikel 363 van het Wetboek van Strafrecht gaat bijna altijd gepaard met andere misdrijven. Misdrijven die in de dossiers zijn aangetroffen naast corruptie (art. 363 Sr.), zijn valsheid in geschrifte (art. 225 Sr.), oplichting (art. 326 Sr.), knevelarij (art. 366 Sr.), verduistering (art. 321 Sr.), verduistering bewijsstukken (art. 361 Sr.), behulpzaam zijn bij toegang verschaffen in Nederland van illegalen wederrechtelijk toegang verschaffen tot Nederland (art. 197a Sr.) en belastingfraude.

Behalve bovengenoemde wetsovertredingen – waarvan de meeste kunnen worden geclassificeerd als vormen van fraude – worden in de literatuur ook wel de volgende integriteitsschendingen onderscheiden (Van den Heuvel et al. 2002: 31-33):
1. Dubieuze giften of beloften (giften zonder duidelijke tegenprestatie)
2. Onverenigbare functies en bindingen (hier valt ook onder: de schijn vermijden)
3. Misbruik en manipulatie van informatie
4. Misbruik van bevoegdheden (bijv. ongeoorloofde opsporingsmiddelen gebruiken)
5. Verspilling en wanprestatie (zich niet kwijten van de taak die men op zich heeft genomen)
6. Laakbare gedragingen of onbehoorlijk gedrag (bijv. discriminatie of intimidatie)
7. Misdragingen in de vrije tijd (bijv. politieman die lid is van sportschool waarvan bekend is dat er nogal wat criminelen komen).

Vermoedens van deze integriteitsschendingen zijn in alle dossiers aangetroffen. Daarbij springt de tweede integriteitschending het meest in het oog: in de meeste dossiers kwamen aanwijzingen naar boven van dubieuze giften en beloften. Dat is ook niet zo verwonderlijk. Van dubieuze giften is immers ook sprake bij corruptie. En zoals al eerder werd geconstateerd, de relatie gift-tegenprestatie is lang niet altijd duidelijk.
In enkele gevallen was sprake van misdragingen in vrije tijd. De beide politiemannen hadden in hun vrije tijd veelvuldig contact met criminelen en ze hielden zich op in cafés waarvan bekend was dat de onderwereld deze frequenteerde. Ook de vrijetijdsbesteding van de 'bouwfraude-ambtenaren' riep vragen op, zoals het veelvuldig golfen met aannemers.
Ook is in twee gevallen sprake van onbehoorlijk gedrag in de zin van intimidaties van collega's. Een voorbeeld:

> '*De manier waarop hij zijn portefeuille opeiste was in strijd met de meest elementaire regels van ethiek en medemenselijkheid.*'

In het dossier van de zaak waarin een functionaris in twee jaar tijd de staat voor zo'n 1,3 miljoen euro oplichtte, wordt gewag gemaakt van bijna elke integriteitsschending (*behalve* onbehoorlijk gedrag …). Met name fraude speelt in dit dossier een grote rol. Slechts in één ander geval lijkt er sprake te zijn van fraude die los staat van de corruptiezaak.
Een integriteitsschending die opvallend afwezig is, is verspilling en wanprestatie. Corrupte ambtenaren blijken zeker niet de minst effectieve. De taak die men op zich heeft genomen, wordt keurig uitgevoerd.

6.10 Ontdekking en afdoening

6.10.1 Ontdekking

Als we kijken naar de start van de onderzoeken, dan valt op dat in vier van de tien zaken de corruptie de bijvangst is in een opsporingsonderzoek dat oorspronkelijk gericht was op andere strafbare feiten. Soms betrof dat onderzoek van de Rijksrecherche zelf, maar soms ook een opsporingsopsporingsonderzoek van de regionale politie. In één van die gevallen hield een regionaal politieteam een groep criminelen in de gaten. Op een gegeven moment bleek uit afgeluisterde telefoongesprekken dat de betreffende functionaris in compromitterende zin werd genoemd.

In vier andere gevallen is het onderzoek gestart nadat er tips waren binnengekomen, waarvan twee anoniem. Soms waren de tips heel concreet, soms werden slechts vermoedens geuit. In één geval viel een douanemedewerker toevallig op dat er iets niet klopte aan een Nederlands visum. Hij gaf dat door aan de ambassade waar het visum was afgegeven. Na kortstondig intern onderzoek werd de Rijksrecherche erbij gehaald omdat de eerste vermoedens van corruptie al snel bevestigd werden. In een ander hier bestudeerd geval begon het onderzoek na een anonieme tip die aan een dagblad was doorgebeld. De tip werd serieus genomen en al snel kwamen bewijzen van corruptie naar boven. De functionaris werd veroordeeld en het onderzoek bracht nog veel meer laakbaar gedrag van collega's naar boven. Dit dossier is zeer uitgebreid geworden en heeft geleid tot diverse strafzaken. Aangezien nog steeds onbekend is wie de anonieme tipgever was, bewijst deze zaak dat grote affaires niet *altijd* door zogenaamde klokkenluiders worden gestart. Interessant is verder nog het geval van een tipgever die persoonlijk naar de burgemeester van een gemeente ging om te vertellen dat een functionaris probeerde steekpenningen van hem los te krijgen. Dat gesprek was zelfs op geluidsband opgenomen, wat een belangrijke rol heeft gespeeld in de latere rechtszaak. Dat bevestigt wat eerder ter sprake kwam: het vragen van steekpenningen in Nederland aan personen waar geen vertrouwensband mee bestaat, is riskant.

De overige twee gevallen uit dit onderzoek betroffen functionarissen uit de bouwfraudezaak. Beide onderzoeken zijn gestart nadat klokkenluider Bos in het televisieprogramma Nova verdachtmakingen over functionarissen uitte die -zonder dat hij ze noemde- snel waren terug te voeren op beide functionarissen. Dit is het enige dossier dat is gestart door een klokkenluider. Als onderzoeken starten na tips, gaat het vaker om tips van mensen buiten de organisatie die iets 'vreemds' is opgevallen.

6.10.2 Afdoening

We sluiten af met gegevens over de afdoening van de bestudeerde zaken. Die afdoening komt hierna veel uitgebreider aan de orde, maar de informatie is van belang om het beeld van de tien cases te completeren. Eén zaak loopt nog, twee eindigden in een sepot, één in strafontslag en zes keer was sprake van een veroordeling. Vrijspraak kwam niet voor.

6.11 Resumé

Wat leert het gepresenteerde onderzoek over de aard van corruptie in Nederland?
Om te beginnen past de relativering dat het onmogelijk is om op basis van tien bestudeerde gevallen conclusies te trekken over de aard van 'de corruptie in Nederland'. Daar staat ook wel wat tegenover. Het ging om een studie van (bijna) alle gevallen die door het justitiële systeem werden bestempeld als zaken die door de Rijksrecherche onderzocht dienden te worden. De aard van die zaken en de intensiteit van het casestudieonderzoek (aangevuld met gegevens uit het enquêteonderzoek) maken het mogelijk een aantal conclusies te formuleren over de houdbaarheid van bestaande veronderstellingen over de *aard* van corruptie in ons land. Hieronder vatten we het beeld dat opdoemt samen. We zien ze als *hypothesen* aangaande de aard van corruptie in Nederland.

Verreweg de meeste corruptiezaken in het Nederlandse openbaar bestuur gaan over *ambtenaren* (op alle overheidsniveaus). De weinige *politici* en bestuurders die vanwege corruptie in opspraak raken, opereren op het lokale niveau en dan met name in de kleinere gemeenten. Dat roept vragen op over het functioneren van de lokale (dorps)politiek. Voor een directe wisselwerking en hechte band tussen kiezer en gekozene valt vanuit democratisch oogpunt veel te zeggen, maar dan is het wel zaak dat eventuele corruptierisico's worden tegengegaan. Dat geldt ook voor de wisselwerking tussen burger en ambtenaar.
Aanvullend zou het nuttig zijn indien niet alleen de risico's van de 'dorpspolitiek' beter in kaart gebracht worden, maar ook zou worden nagegaan welke mechanismen bewerkstelligen dat corruptie in de

provinciale en landelijke politiek minder voorkomt (ervan uitgaande dat het daar niet om het efficiënter verhullen gaat).

De meeste onderzoeken gaan over uitvoerende ambtenaren, maar verhoudingsgewijs zijn ook *leiding-gevenden* nogal eens onderwerp van corruptieonderzoek. Opmerkelijk is dat noch de echte top noch de lagere ambtenaren vertegenwoordigd zijn in de op landelijk niveau onderzochte corruptiegevallen. Dat zou kunnen samenhangen met afscherming door de top en het elders afhandelen van het corruptie-onderzoek naar uitvoerende medewerkers.

De Rijksrechercheonderzoeken betreffen beleidssectoren en -activiteiten die bekend staan als corruptie-gevoelig: het gaat met name om bouw en infrastructuur, immigratie en politie en als kwetsbare activiteiten 'inkoop', 'aanbestedingen', 'opdrachtverlening', 'informatie' en 'reis- en verblijfsdocumenten'.

Belangrijke motieven voor corrupte functionarissen zijn, naast materieel gewin, ook vriendschap/liefde, het verkrijgen van status en indruk maken op vrienden en incidenteel humaniteit.
Dat relativeert het belang van financieel gewin (al dan niet door persoonlijke financiële moeilijkheden). Wanneer er financieel gewin in het geding was, ging het slechts in een enkel geval om grote bedragen.

Vaak gaat het bij functionarissen die corruptiegevoelig blijken om bijzondere, sterke en dominante persoonlijkheden. Ze weten dingen voor elkaar te krijgen en worden getypeerd met etiketten als opvallend, kleurrijk, geslepen. Ze hebben vaak de vrijheid of eisen die op om zelfstandig zaken te regelen (hetgeen te maken kan hebben met de tendens richting meer bedrijfsmatig overheidsoptreden).

Bij corruptiegevallen is er vaak sprake van gebrekkig toezicht op de corrupte functionaris, heeft de leiding nagelaten om duidelijke signalen af te geven over het integriteitsbeleid in de eigen organisatie en zich weinig betrokken getoond bij (het werk van) de corrupte functionaris.
De vanzelfsprekende verstrengeling tussen overheid en bedrijfsleven lijkt een factor van betekenis voor de aard van corruptie in Nederland. Het zakelijk en privé omgaan met belanghebbenden levert onduidelijk-heden en problemen op, met corruptierisico's, en dat roept vragen op over de relatie tussen het Nederlandse 'poldermodel' en de aard van de corruptie.

Collegiale loyaliteit en solidariteit weerhoudt veel overheidswerknemers ervan vermoedens van corruptie aan de leidinggevende te melden. Medewerkers vermoeden nogal eens dat er iets mis is maar melden dat niet. Hoogst zelden wordt een onderzoek gestart na informatie van een klokkenluider.

Corrupte ambtenaren worden meestal door meerdere omkopers (direct of indirect) omgekocht.
De relatie tussen prestatie en tegenprestatie is vaak indirect. Corruptie gaat vaak gepaard met een verscheidenheid aan integriteitsschendingen.
Omkoping vindt veelal plaats binnen een duurzame relatie. Vaak is sprake van vanzelfsprekendheid, corruptie hoort erbij. Zelden is sprake van eenmaligheid. Vertrouwen is voor duurzame corruptierelaties cruciaal. De basis is soms oprechte affectie, soms geënsceneerde vriendschap en afhankelijkheid en soms (impliciete) chantage.

Corruptie is nogal eens te herleiden tot de spanning tussen de morele verplichtingen in de eigen microsfeer en de moraal van het openbaar bestuur. Dan belandt de functionaris niet door (financieel) eigenbelang in corruptierelaties, maar vanuit de verplichtingen en verwachtingen die vanzelfsprekend horen bij duurzame relaties en vriendschappen.

Bij de meeste gevallen van corruptie is er sprake van een glijdende schaal. Terugkijkend kan worden geconstateerd dat wat eindigt met een strafzaak vaak klein is begonnen.

DEEL IV

OVER DE AFDOENING VAN CORRUPTIE

7 Bestaande kennis over de afdoening

7.1 Inleiding

Op welke wijze krijgen aanwijzingen van ambtelijke corruptie een vervolg in de sfeer van onderzoek en, in het verlengde daarvan, een strafrechtelijke of arbeidsrechtelijke afdoening? Voor een antwoord op die vraag wordt allereerst beschreven welke instanties de taak op zich nemen om de toedracht van de zaak nader te onderzoeken. Indien uit een dergelijk inventariserend onderzoek aantoonbaar een ernstige aantasting van de integriteit naar voren komt, dan zal ex art. 162 Sv. aangifte van een (ambts)misdrijf moeten worden gedaan.[217] Vervolgens kunnen drie wegen worden bewandeld, een strafrechtelijke, een arbeidsrechtelijke of een combinatie van beide. Aan de diverse afdoeningwijzen en de problemen die zich daarbij voordoen, zal aandacht worden besteed.

7.2 Typen van onderzoek

Geruchten of aanwijzingen van ambtelijke corruptie leiden in eerste instantie niet zelden tot een inventariserend onderzoek in eigen kring. Strafrechtelijk onderzoek brengt in een organisatie immers veelal de nodige commotie teweeg en kan, indien gebaseerd op ondeugdelijke gronden, voor de betrokkenen aanzienlijke schade met zich brengen. Vandaar dat door middel van een inventariserend onderzoek getracht wordt om enig inzicht te verwerven in de ernst van de situatie en in de noodzaak om de zaak onder de aandacht te brengen van politie en justitie.
Afhankelijk van de complexiteit van de zaak zal de verkennende inventarisatie worden uitgevoerd door vertegenwoordigers van de ambtelijke instelling zelf of door een daartoe speciaal in het leven geroepen afdeling/orgaan. Een andere optie is om het inventariserend onderzoek uit te besteden aan een externe instantie. Vaak gaat het daarbij om private instellingen, zoals particuliere recherchebureaus of de afdelingen forensic services van de grote accountantskantoren. Door laatstgenoemde afdelingen wordt een breed scala aan activiteiten verricht, waarbij grofweg een onderscheid kan worden gemaakt tussen preventieve en repressieve werkzaamheden. Onder de tweede categorie valt het zogenaamde toedrachtonderzoek. Dit is onderzoek naar aanleiding van concrete vermoedens van fraude of andere onrechtmatige gedragingen of situaties.[218]
De overgang van een toedrachtonderzoek naar een strafrechtelijk onderzoek is diffuus. Vaak is niet geheel duidelijk welke processen of mechanismen er precies toe hebben bijgedragen dat een vermeend corruptiegeval in de strafrechtelijke sfeer getrokken wordt. Er is in zekere zin sprake van een continuüm, waarbij zich aan het ene uiteinde zaken bevinden waarin de corruptie onomstotelijk is vast komen te staan en aan het andere uiteinde zaken waarin na een vluchtige inventarisatie al zonneklaar is dat de aanwijzingen van corruptie op drijfzand zijn gebaseerd. In het laatste geval zal de zaak snel terzijde worden gelegd, terwijl in het eerste geval in de regel aangifte zal worden gedaan van strafbare feiten. De problemen zitten niet aan deze beide uitersten, maar in het gebied dat daartussen ligt. Wanneer zijn de aanwijzingen van corruptie zo sterk dat vanuit de ambtelijke organisatie besloten wordt de zaak bij politie en justitie aanhangig te maken? De afweging in dezen is subjectief van aard, waarbij in geval van twijfel in het ene geval het belang van de interne organisatie (“niet onnodig onrust creëren”) en in het andere geval het belang van de publieke zaak (“de burger moet te allen tijde op de integriteit van de overheid kunnen vertrouwen”) zal prevaleren.

---

[217] Overigens is de niet-nakoming van de aangifteplicht niet strafrechtelijk gesanctioneerd.
[218] Van Wijk et al., 2002.

De plicht tot het doen van aangifte geldt o.m. voor de corruptiedelicten als omschreven in de art. 362, 363, 364 en 364a Sr (zie art. 162 lid 1 sub a Sv). Strikt genomen bestaat deze verplichting niet voor de omkopingsbepalingen van de artikelen 177, 177a, 178, 178a Sr, nu art. 162 Sv daar niet naar verwijst. In de praktijk zal een persoon die ontdekt dat iemand zich mogelijk heeft schuldig gemaakt aan omkoping van een ambtenaar zich echter toch vrij snel geconfronteerd zien met de aangifteplicht van art. 162 Sv, indien er aanwijzingen zijn dat de omkoping succesvol is geweest.
De omstandigheid dat niet bekend is welke concrete ambtenaar is omgekocht, lijkt voor art. 162 Sv niet relevant. In een aantal gevallen zal die verplichting ook bestaan op grond van art. 162 lid 1 sub c Sv. In die bepaling is opgenomen dat aangifte moet worden gedaan indien door het betreffende misdrijf inbreuk is gemaakt op of onrechtmatig gebruik is gemaakt van een regeling waarvan de uitvoering of de zorg voor de naleving aan het ontdekkende college of de ontdekkende ambtenaar is opgedragen.[219]

Cijfermatige gegevens over de aangiftebereidheid van de diverse ambtelijke instanties zijn schaars. De inventarisatie van de meldingen aan het Centraal Registratiepunt Integriteitschendingen van de gemeente Amsterdam maakt duidelijk dat in 38% van de gevallen die in de stadsdelen of gemeentelijke diensten naar boven zijn gekomen, aangifte van een strafbaar feit werd gedaan.[220] Dit onderzoek concentreert zich overigens niet uitsluitend op corruptie, maar ook op andere integriteitsschendingen. Vrijwel alle aangiften hadden betrekking op de rubrieken diefstal, verduistering, corruptie en fraude. Van de 32 zaken die bezien over de periode 1996-2002 in het zakenbestand van het Centraal Registratiepunt werden geregistreerd onder de noemer "corruptie" is in acht gevallen onomstotelijk vast komen te staan dat er daadwerkelijk sprake was van corruptie. In de overige 24 zaken bleken de vermoedens hetzij onterecht, hetzij konden zij niet hard gemaakt worden, hetzij konden zij niet gerelateerd worden aan een aanwijsbare dader. In veel van deze zaken werden wel degelijk integriteitsschendingen vastgesteld, maar deze vielen onder een andere categorie dan corruptie. Op de afwikkeling van de acht 'harde' corruptiegevallen in Amsterdam komen we later terug.
Een zaak kan ook aan het rollen komen door een melding van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD).[221] Met betrekking tot integriteitsschendingen of corruptie binnen de politie is de kans niet denkbeeldig dat een aantal van deze zaken wordt afgedaan door de bureaus interne onderzoeken (BIO's) van de regiokorpsen.[222] In het kader van de Monitor Integriteitsschendingen wordt jaarlijks geïnventariseerd welke integriteitsschendingen zich binnen de Nederlandse politiekorpsen voordoen en hoe deze intern – onder meer met behulp van de BIO's – worden afgehandeld. Corruptie komt in dat overzicht – zij het op bescheiden schaal – ook aan bod: over de periode 1999-2000 zijn 25 corruptiegevallen geregistreerd die voorwerp van intern onderzoek waren.[223]

7.3 Opsporingsonderzoek naar corruptie

7.3.1 Instroom van zaken

Hoewel het opsporen van gevallen van ambtelijke corruptie niet het exclusieve domein is van de Rijksrecherche, speelt de dienst op dit terrein wel een vooraanstaande rol. Zo zal op grond van de

[219] *Aanwijzing opsporing en vervolging ambtelijke corruptie* van het Openbaar Ministerie, op 15-11-2002 in werking getreden, Stcrt, 25-10-2002, nr. 206.
[220] Nelen, 2003.
[221] De AIVD beschikt over een Meldpunt integriteitaantastingen. Een ieder kan vermeende inbreuken op de ambtelijke en bestuurlijke integriteit hier melden.
[222] In de meeste korpsen worden deze eenheden aangeduid als BIO's, maar ook de afkortingen BIZ (Bureau Interne Zaken) en BIV (Bureau Interne Veiligheid) komen voor.
[223] Lamboo et al., 2002.

Aanwijzing taken en inzet Rijksrecherche[224] de Rijksrecherche vrijwel per definitie worden belast met onderzoeken naar gevallen van ambtelijke corruptie waarbij (leidinggevende) politieambtenaren, leden van de rechterlijke macht en vooraanstaande bestuurlijke ambtsdragers zijn betrokken.[225] In dergelijke gevallen is inzet van de Rijksrecherche aangewezen, omdat bij inzet van het regiokorps al snel de vraag kan worden opgeworpen naar de onpartijdigheid van het onderzoek; juist op het terrein van de ambtelijke corruptie moet dit soort discussies worden vermeden. Bovendien is op dit terrein een zekere bundeling van expertise wenselijk. Bij andere gevallen van ambtelijke corruptie zal ook door de reguliere politie met voldoende distantie het onderzoek kunnen worden verricht. Denk bijvoorbeeld aan het door een slopersbedrijf omkopen van een gemeenteambtenaar, teneinde een met de milieuwetgeving strijdige milieuvergunning te verkrijgen. Uiteindelijk beslist de Coördinatiecommissie Rijksrecherche (de CCR) over de daadwerkelijke inzet van de Rijksrecherche.[226]
Uit het onderzoek van Nelen en Nieuwendijk kan worden afgeleid dat de politie de instantie is waarbinnen de meeste corruptieonderzoeken van de Rijksrecherche plaatsvinden.[227] Aangezien niet stelselmatig is vastgelegd op welk politieonderdeel het onderzoek zich heeft gericht, is een verdere differentiatie niet mogelijk. Zonder dat dit getalsmatig is uit te drukken, is wel duidelijk dat de afdelingen respectievelijk teams die zich bezighouden met de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit en de vreemdelingendiensten in verhouding tot de overige politieonderdelen oververtegenwoordigd zijn in het zakenbestand van de Rijksrecherche.
Opmerkelijk is dat de Rijksrecherche nauwelijks corruptieonderzoeken heeft verricht binnen de bijzondere opsporingsdiensten. Afgezien van enkele zaken die de FIOD raken, komen de BOD'en niet in beeld. Gegeven het feit dat de regiokorpsen van de politie beschikken over eigen BIO's die zelf integriteitsschendingen aan het licht brengen, wordt de discrepantie tussen de politie en de BOD'en alleen maar groter.
Ambtenaren van de douane en de Koninklijke Marechaussee (Kmar) komen blijkens het onderzoek van Nelen en Nieuwendijk wel met enige regelmaat voor als subjecten in corruptieonderzoek van de Rijksrecherche. Het betreffen hier zonder uitzondering zaken die spelen op Schiphol, waarbij onderzocht wordt of, en zo ja welke, betrokkenheid bestaat van douane- en Kmarpersoneel bij het binnenbrengen via de luchthaven van drugs of illegale immigranten.
Bijna een kwart van de corruptieonderzoeken van de Rijksrecherche in de periode 1998-2000 vond plaats in penitentiaire inrichtingen (PI). Over het algemeen hebben deze onderzoeken betrekking op het binnenbrengen van contrabande, met name drugs, in de inrichting. Ook binnen de PI vinden de meeste Rijksrechercheonderzoeken plaats naar medewerkers op uitvoerend niveau.
Bij de centrale overheid komen uitsluitend de ministeries van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV), Verkeer en Waterstaat (VWS), Justitie, Defensie, Buitenlandse Zaken en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) in het zakenbestand van de Rijksrecherche voor. Justitie springt er uit met zeven – aan de IND gelieerde – zaken.[228] De andere genoemde departementen hebben de Rijksrecherche in de periode 1998-2000 slechts één of twee keer voor een feiten- of strafrechtelijk onderzoek op bezoek gehad.[229]
Afgezien van de gemeenten komt het openbaar bestuur nauwelijks in beeld in het zakenbestand van de Rijksrecherche. Provincies, waterschappen en andere lagere overheidsorganen vormen vanuit het perspectief van corruptie bezien een blinde vlek in het onderzoek van Nelen en Nieuwendijk. Opmerkelijk

---

[224] Aanwijzing van 8 januari 2002, registratienummer 2002A001.
[225] Hoewel de Rijksrecherche zich in beginsel richt op functionarissen in dienst van de (semi-)overheid, zullen de door haar ingestelde opsporingsonderzoeken naar ambtelijke corruptie zich uiteraard niet beperken tot de omgekochte ambtenaar, maar zich ook richten op de omkoper, ondanks het feit dat dit veelal geen ambtenaar zal zijn.
[226] De bovenstaande tekstpassage is ontleend aan de *Aanwijzing opsporing en vervolging ambtelijke corruptie* van het openbaar ministerie, die op 15-11-2002 is werking is getreden (publicatie in Stcrt, 25-10-2002, nr. 206).
[227] Nelen & Nieuwendijk, 2003.
[228] De IND opereert in de huidige kabinetsperiode onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Vreemdelingenbeleid en Integratie.
[229] Nelen & Nieuwendijk, 2003.

is ook dat geen enkel corruptieonderzoek is aangetroffen waarbij een overheidsinstantie is betrokken die een functie vervult in de sfeer van de sociale zekerheid. In deze sector gaan grote bedragen om en vanuit het perspectief van de derde partij bezien kan het hebben van goede contacten binnen een ambtelijke dienst die belast is met de uitvoering van sociale wetgeving of de controle daarop, belangrijke voordelen met zich brengen. Mutatis mutandis geldt hetzelfde voor contacten met milieudiensten. Ook deze zijn nagenoeg afwezig in het zakenbestand van de Rijksrecherche.

Naast de Rijksreche rche is een aantal andere opsporingsdiensten betrokken bij opsporingsonderzoek naar ambtelijke en bestuurlijke corruptie. De reguliere politie is in dat verband de belangrijkste speler en daarbinnen de BIO's. Zoals eerder is opgemerkt, zijn in de periode 1999-2000 25 corruptiegevallen geregistreerd die voorwerp van onderzoek waren van de BIO's.[230] Informatie over het aantal corruptieonderzoeken dat door andere onderdelen van de regiopolitie (zoals een districtsrecherche of de centrale recherche), door bovenregionale eenheden (zoals de Nationale Recherche) of door de bijzondere opsporingsdiensten (zoals de FIOD/ECD) wordt verricht, is niet voorhanden.

7.3.2 Doorstroom van zaken

In de periode 1998-2000 werden door de Rijksrecherche 145 corruptieonderzoeken gestart.[231] Met nadruk moet worden gesteld dat deze 145 onderzoeken lang niet allemaal kunnen worden aangemerkt als strafrechtelijke onderzoeken die zijn geopend op basis van een redelijk vermoeden van schuld ex art. 27 Sv. jegens één of meer verdachten. Zo heeft ruim de helft van de zaken betrekking op vermoedens van corruptie die in een later stadium onterecht bleken, niet hard gemaakt konden worden of niet gerelateerd konden worden aan een aanwijsbare dader. Slechts een vijfde deel van de onderzoeken resulteerde in een concrete verdenking jegens één of meer van de verdachten.
Deze gegevens onderstrepen de complexiteit van corruptieonderzoek. Het onderzoeksmateriaal van Nelen en Nieuwendijk (2003) maakt duidelijk dat een belangrijke complicatie in dit type zaken is dat vaak onduidelijk blijft of er iets tussen de vermeende omkoper en omgekochte is uitgeruild, en zo ja wat. Het feit dat geen van beide partijen er belang bij heeft om de aard van de ruil te specificeren, laat staan dat zij de behoefte voelen aangifte van het delict te doen bij een opsporingsinstantie, impliceert dat het rechercheonderzoek in sterke mate afhankelijk is van de aanwezigheid en bereidwilligheid van andere getuigen. De indirect betrokkenen moeten echter vaak een enorme drempel over om als getuige of 'klokkenluider' te fungeren. Ondanks verbeterde regelgeving, als gevolg waarvan de positie van de klokkenluider beter wordt beschermd, zetten loyaliteit jegens collega's en de werkgever, angst voor sociale repercussies (zoals uitstoting uit de werkkring) en tal van andere organisatorische en (vooral) culturele facetten onverminderd een belangrijke rem op de bereidwilligheid van eventuele getuigen om 'uit de school te klappen'. Wanneer ook niet de hand kan worden gelegd op administratieve bescheiden, die het vermoeden van corruptie kunnen onderbouwen, is de kans op een succesvolle afronding van het onderzoek gering.

7.4 Vervolging van binnenlandse corruptie

Op het Landelijk Parket te Rotterdam is een officier van justitie aangewezen als landelijk corruptieofficier. Deze officier heeft specialistische deskundigheid op het terrein van de opsporing en vervolging van corruptiezaken. Hij draagt er zorg voor dat deze specialistische kennis ook voor andere leden van het openbaar ministerie (OM) toegankelijk is. De landelijk corruptieofficier verleent het lokale openbaar ministerie gevraagd en ongevraagd bijstand bij de opsporing en vervolging van corruptiezaken. In voorkomende gevallen geeft hij ook zelf leiding aan opsporingsonderzoeken naar gevallen van corruptie.

---

230 Lamboo et al., 2002.
231 Nelen & Nieuwendijk, 2003.

Voorts heeft de landelijk corruptieofficier een initiërende rol bij het ontwikkelen of aanpassen van nieuwe wetgeving en relevant beleid. Ook heeft hij een coördinerende rol bij de aanpak van de door Nederlandse (recht)personen in het buitenland gepleegde corruptie.
In deze paragraaf zal allereerst worden toegelicht welke overwegingen zoal een rol spelen bij de vraag of al dan niet tot een strafrechtelijke vervolging moet worden overgegaan. Vervolgens wordt in kaart gebracht hoeveel corruptieonderzoeken leiden tot een strafrechtelijke vervolging. Tot slot wordt kort stilgestaan bij de bewijsrechtelijke problemen waarmee het OM te kampen heeft wanneer het één van de corruptieartikelen uit het Wetboek van Strafrecht in stelling brengt.

7.4.1 Het vervolgingsbeleid[232]

Bij het bepalen van de opportuniteit van de vervolging van de omkoper en de omgekochte spelen verschillende factoren een rol. Op zichzelf is een model denkbaar waarin aan de aan- of afwezigheid van bepaalde factoren een score wordt toegekend en dat afhankelijk van de hoogte van de (totaal)score de beslissing om al dan niet te vervolgen wordt genomen. Vanuit een oogpunt van rechtszekerheid is zo'n model ook aantrekkelijk. Toch is hier in de *Aanwijzing opsporing en vervolging ambtelijke corruptie* van het OM niet voor gekozen omdat een dergelijk min of meer absoluut model kan leiden tot beslissingen en (standaard)motiveringen die onvoldoende recht doen aan het concrete geval. Zo kan een op het eerste gezicht relatief geringe gift (waaraan een lage score zou worden toegekend) leiden tot een ambtshandeling die naar maatschappelijke opvatting wel degelijk binnen het bereik van de strafbepaling behoort te vallen.[233] De strafrechtelijke aanpak van ambtelijke corruptie is, aldus de *Aanwijzing*, nu eenmaal meer maatwerk dan confectie. Bij het nemen van de maat wordt in elk geval gelet op de volgende factoren:

- het initiatief tot de gift; hoewel de wet geen verschil maakt tussen de ambtenaar die vraagt om een gift en de ambtenaar die een gift krijgt aangeboden, is in het eerste geval een vervolging van de ambtenaar meer opportuun dan in het tweede geval;
- de waarde van de gift; evenals in de wet wordt ook in de *Aanwijzing opsporing en vervolging ambtelijke corruptie* geen harde in euro's uitgedrukte grens genoemd, enerzijds niet omdat het meermalen geven / accepteren van giften ter waarde van bijvoorbeeld 45 Euro vervolgingswaardig kan zijn, anderzijds niet omdat ook een betrekkelijk geringe eenmalige betaling kan leiden tot een ambtelijke gedraging die de zaak maatschappelijk gezien vervolgingswaardig maakt;
- de mate van (sociale) acceptatie van de gift; het is sociaal gezien volstrekt geaccepteerd dat ambtenaren ter gelegenheid van bijvoorbeeld een ambtsjubileum of een afscheidsreceptie, cadeaus ontvangen. Uiteraard is wel relevant wat de waarde van die cadeaus is. Hoewel sociaal gezien misschien wel minder gebruikelijk of geaccepteerd, zal ook het ontvangen van een kerstpakket van bijvoorbeeld een opdrachtgever van een gemeente, niet spoedig in het strafrechtelijk circuit worden getrokken;
- de al dan niet strijdigheid met de heersende gedragscode; veel organisaties hebben een integriteits- of gedragscode. Voor het nemen van de maat maakt het verschil of al dan niet in strijd met die code wordt gehandeld;
- de mate van kenbaarheid aan de ambtenaar dat diens handelen verboden was; het maakt verschil of direct leidinggevenden op de hoogte zijn van handelwijzen van hun ambtenaren en hen daar niet op hebben aangesproken, of – sterker nog – die handelwijzen zelfs hebben gestimuleerd;

[232] Deze subparagraaf is goeddeels gebaseerd op de *Aanwijzing opsporing en vervolging ambtelijke corruptie* van het openbaar ministerie, die op 15-11-2002 is werking is getreden (publicatie in Stcrt, 25-10-2002, nr. 206).
[233] Uiteraard zou hier weer aan tegemoet kunnen worden gekomen door het model slechts richtinggevend te achten voor de vervolgingsbeslissing, maar dan is het argument van de rechtszekerheid ook minder dwingend.

- de heimelijkheid van de gift; is de gift heimelijk gegeven en geaccepteerd? Heeft de ambtenaar de gift intern gemeld?[234]
- het doel van de gift; strekt de gift alleen ten eigen bate (bijvoorbeeld een vakantiereisje) of ook ten gunste van anderen (bijvoorbeeld een storting op een rekening van een charitatieve stichting)?
- de intentie van de gift; gaat het om “relatiemanagement” (een zakelijk etentje) of is de gift gedaan met een criminele intentie, dus een steekpenning? Oftewel: gaat het “enkel” om het “smeren” van de relatie, of moet de ambtenaar worden “ingepakt”?
- het al dan niet incidentele karakter van de gift; is er sprake van een incident of een meer structurele / stelselmatige gang van zaken?
- de aard van de relatie tussen de gever en de ontvanger; gaat het om een meer persoonlijke of een meer zakelijke relatie? Hierbij kan een zekere wederkerigheid in die relatie relevant zijn (nu eens betaalt de een, dan weer de ander);
- de kwaliteit waarin de ambtenaar de gift ontvangt en/of de relevantie van die kwaliteit voor de gever; ontvangt de burgemeester die tevens voorzitter is van de tennisclub, de gift van een aannemer voor de verbouw van de kantine in zijn kwaliteit van burgemeester of van voorzitter? Of geeft de aannemer die gift nu juist omdat hij met de burgemeester van doen heeft?
- de functie van de begiftigde ambtenaar, zowel qua niveau (is het een “hoge” ambtenaar of een “lage”: voor bestuurders en volksvertegenwoordigers gelden hogere straffen), als qua positie ten opzichte van collega’s (gaat het bijvoorbeeld om een mentor van jonge collega’s), als qua inhoud (beschikt iemand over veel vertrouwelijke gegevens, over een grote discretionaire bevoegdheid, etc.);
- de verrichte ambtshandeling; heeft de ambtenaar de ander “slechts” voorrang gegeven bij de behandeling van een vergunningaanvraag, met – bij ingewikkelde vergunningen – als consequentie dat andere aanvragers langer moeten wachten, of heeft hij die ander een vergunning verleend waar die had moeten worden geweigerd?
- de economische positie van de omkopende partij; gaat het om een marktleider of een multinational, of gaat het om een relatief kleine ondernemer die het hoofd boven water probeert te houden door met betaling van steekpenningen opdrachten binnen te halen?
- de uitwerking op legale markten; leidt de omkoping - al dan niet direct - tot economisch gewin, waarbij het economisch gewin kan variëren van een meer efficiënte bedrijfsvoering tot concurrentievervalsing?
- de uitwerking op de overheid(sdienst); gaat het om een geïsoleerd geval of straalt de omkopingszaak negatief af op het aanzien van de betreffende dienst of zelfs het aanzien van de gehele overheid?
- de mogelijkheid van een ander dan strafrechtelijk optreden; heeft het bevoegd gezag reeds disciplinaire maatregelen jegens de betrokken ambtenaar getroffen en kan daarmee maatschappelijk gezien worden volstaan?

Uiteindelijk wordt aan de hand van deze niet limitatieve opsomming van factoren van geval tot geval de opportuniteit van de vervolging bepaald. Hoewel in een aantal opzichten richtinggevend, blijft een groot probleem dat het onderlinge gewicht van de factoren niet duidelijk is. Moet aan bepaalde factoren meer of minder relevantie worden toegekend? Het gevolg van deze onduidelijkheid is vermoedelijk dat de afweging die binnen arrondissementsparketten door officieren van justitie wordt gemaakt niet direct tot de bovengenoemde punten te herleiden is.

[234] Bij de niet-ambtelijke omkoping is het niet melden van de gift aan de werkgever een bestanddeel van de delictsomschrijving (zie art. 328ter Sr).

7.4.2 Aantal vervolgingen

In 1991 stelde Hoetjes vast dat in de periode 1965-1989 op jaarbasis 14 tot 19 gevallen van ambtelijke corruptie werden voorgelegd aan de strafrechter. Deze gegevens zijn weergegeven in tabel 7.1. Het begrip geval verdient in dit opzicht enige toelichting. Hoetjes heeft het over 19 strafzaken maar berekent daar vervolgens sepotpercentages op, hetgeen doet vermoeden dat hij strafrechtelijke onderzoeken bedoelt.

Tabel 7.1: *Strafrechtelijke onderzoeken betreffende ambtelijke corruptie in Nederland*[235]

periode	gemiddeld aantal zaken per jaar	percentage dat werd geseponeerd
1965 - 1969	14	63 %
1970 - 1974	14	66 %
1975 - 1979	15	51 %
1980 - 1984	19	70 %
1985 - 1989	19	66 %

Tabel 7.1 laat over een periode van 25 jaar een vrij constant beeld zien. Tussen de veertien en negentien zaken speelden jaarlijks, waarvan grofweg tweederde niet resulteerde in een strafrechtelijke vervolging. Van Hulten presenteerde een overzicht van het aantal zaken van ambtelijke corruptie op basis van gegevens van het ministerie van Justitie.[236] In de periode 1994 tot 1998 werden in totaal 233 corruptiezaken bij het OM ingeschreven. Dat is dus gemiddeld zo'n 60 zaken per jaar, vermoedelijk verdeeld over een geringer aantal onderzoeken. In iets minder dan de helft van deze zaken werd een verdachte gedagvaard (zie verder paragraaf 7.5).
Aan het einde van de 20e / begin van de 21e eeuw lijkt deze situatie in kwantitatief opzicht niet substantieel veranderd. Het onderzoek van Nelen en Nieuwendijk maakt bijvoorbeeld duidelijk dat in de periode 1998-2000 het OM in 12% van de door de Rijksrecherche verrichte corruptieonderzoeken (= 17 onderzoeken) overging tot een strafrechtelijke vervolging.[237] Op jaarbasis is dus sprake van ongeveer 6 strafrechtelijke onderzoeken (met in een aantal gevallen meerdere verdachten), waarin (al dan niet in combinatie met een andersoortige afdoening, de strafrechtelijke weg is bewandeld.
In de acht 'harde' corruptiegevallen die in de periode 1996-2002 in Amsterdam zijn vastgesteld – zie paragraaf 7.2 – heeft zowel een strafrechtelijke als een arbeidsrechtelijke afdoening plaatsgevonden. Gemiddeld wordt er dus ongeveer eenmaal per jaar een corruptiegeval waarbij één of meer Amsterdamse ambtenaren betrokken zijn, voorgelegd aan de strafrechter. Indien we er van uitgaan dat van de 25 corruptieonderzoeken die door de BIO's over een periode van twee jaar zijn onderzocht – zie paragraaf 7.2 – ook nog een aantal gevallen aan de strafrechter wordt voorgelegd (precieze gegevens hieromtrent ontbreken) en er ook door andere opsporingsinstanties een aantal vervolgingswaardige zaken aan het OM ter beschikking worden gesteld, dan schommelt het aantal corruptieonderzoeken waarin de officier van

[235] Gebaseerd op de gegevens van Hoetjes (1991). Diens overzicht heeft betrekking op strafrechtelijke onderzoeken jegens individuele gevallen op grond van drie artikelen van het Wetboek van Strafrecht: art. 177, 362 en 363 Sr (oud). Per periode zijn de aantallen zaken gecombineerd (soms zijn voor de periode van 5 jaar slechts over 4 jaren gegevens bekend) en geschoond (incidenteel speelt een zaak met vele gevallen, zoals de zogenaamde Loodsenaffaire uit het begin van de jaren zeventig waarin maar liefst 98 personen gedagvaard en veroordeeld werden).
[236] Van Hulten, 2002: 17-18.
[237] Nelen & Nieuwendijk, 2003.

justitie besluit tot strafrechtelijke vervolging van één of meer verdachten over te gaan waarschijnlijk nog steeds rond de aantallen die Van Hulten een paar jaar eerder aantrof. In het volgende hoofdstuk zullen we bezien of deze aanname juist is.

7.4.3 Bewijsrechtelijke problemen

Sinds 1 februari 2001[238] is de wetgeving op het terrein van de omkoping van ambtenaren en de ambtelijke corruptie ingrijpend gewijzigd. De belangrijkste wijzigingen zijn:

- verhoging van de strafmaat: in sommige gevallen tot het niveau dat toepassing van voorlopige hechtenis mogelijk maakt, waardoor het arsenaal van beschikbare dwangmiddelen en opsporingsbevoegdheden is vergroot;
- verruimingen van de delictsomschrijvingen: onder meer heeft de "dienst" als omkopingsmiddel zijn intrede gedaan en is voor strafbaarheid van de ambtenaar niet langer noodzakelijk dat hij wetenschap heeft over het doel van de gift, maar is ook een redelijkerwijs vermoeden hiervoor voldoende; verder is ook het achteraf ontvangen van een gift strafbaar gesteld, zelfs voor de ambtenaar die niet in strijd met zijn plicht heeft gehandeld;
- verruimingen van de Nederlandse rechtsmacht voor de in het buitenland gepleegde corruptie (kortheidshalve ook wel aangeduid als "buitenlandse corruptie"): een ieder die in het buitenland een Nederlandse ambtenaar omkoopt kan in Nederland worden vervolgd; hetzelfde geldt voor de Nederlander die in het buitenland een buitenlandse ambtenaar omkoopt.

In de memorie van toelichting bij deze wetswijziging[239] wordt een drietal redenen genoemd voor de wijzigingen. In de eerste plaats dienden deze te worden bezien tegen de achtergrond van de verbrede aandacht voor de integriteit van het overheidsapparaat. In de tweede plaats waren deze wijzigingen geïndiceerd, omdat in de praktijk het bestaande strafrechtelijk instrumentarium niet bleek te voldoen. Tenslotte was wetswijziging nodig in gevolge een aantal internationale verdragen gesloten met het oog op een betere bestrijding van fraude en corruptie, te weten: de op 26 juli 1995 te Brussel tot stand gekomen *Overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen* (Trb. 1995, 289), het (eerste) *Protocol bij deze Overeenkomst* van 27 september 1996 (Trb. 1996, 330) en het op 17 december 1997 te Parijs tot stand gekomen *OESO-Verdrag inzake bestrijding van omkoping van buitenlandse ambtenaren bij internationale zakelijke transacties* (Trb. 1998, 54). Deze verdragen strekken tot harmonisatie van de wetgeving van de verschillende landen. Bij het OESO-verdrag is de invalshoek die van het internationale handelsverkeer. In de preambule bij dit verdrag wordt expliciet overwogen dat in dat kader omkoping een wijdverbreid fenomeen is, dat het overheidsfunctioneren en de economische ontwikkelingen ondermijnt en desastreus is voor de internationale concurrentie.
Het nieuwe strafrechtelijk instrumentarium heeft een ruim werkingsgebied. Een ieder die een ambtenaar een gift aanbiedt en elke ambtenaar die een gift aanvaardt, kan onder de werking van de strafwet vallen.[240] De wet geeft namelijk geen onderscheidend criterium voor strafwaardige en niet-strafwaardige giften. De minister van justitie heeft het stellen van grenzen overgelaten aan het openbaar ministerie, dat zelf door toepassing van het opportuniteitsbeginsel en/of "door het afkondigen van richtlijnen, welke eenvoudiger dan de wet zijn aan te passen aan de maatschappelijke, steeds veranderende, werkelijkheid" [241], sturend kan optreden. In dit verband heeft de minister van justitie ook nog overwogen dat een wettelijk onderscheid inzake strafwaardige en niet-strafwaardige giften het onwenselijke effect zou kunnen hebben dat situaties waarbij sprake is van relatief geringe voordelen voor ambtshandelingen die zeker als onwenselijk moeten

---

[238] Wet van 13 december 2000, Stb. 616.
[239] Tweede Kamer, 1998-1999, 26469, nr. 3, blz. 1-3.
[240] Mits het gaat om een gift die wordt gedaan met het oogmerk de ambtenaar te bewegen – al dan niet in strijd met zijn plicht – in zijn bediening iets te doen of te laten, respectievelijk om een ambtenaar die weet of redelijkerwijs vermoedt dat hem de gift om die reden wordt gedaan.
[241] Tweede Kamer, 1998-1999, 26469, nr. 3, blz. 4-5.

worden beschouwd, per definitie buiten het bereik van de strafbepalingen zouden komen te vallen.[242] In de reeds eerder aangehaalde *Aanwijzing opsporing en vervolging ambtelijke corruptie* zijn bovenstaande uitgangspunten verankerd.

7.5 Het strafrechtelijke vervolg

In de reeds eerder aangehaalde studie van Hoetjes wordt geconcludeerd dat in zes van de 19 corruptiezaken door de rechter een veroordelend vonnis wordt uitgesproken.[243] Het beschikbare materiaal maakt niet duidelijk of het hier onherroepelijke veroordelingen betreft. Evenmin kan uit de rapportage worden afgeleid of dat verdachten voor alle ten laste gelegde feiten veroordeeld zijn of op sommige onderdelen zijn vrijgesproken. Het is bijvoorbeeld zeer wel denkbaar dat een rechter tot de slotsom komt dat wettig en overtuigend is bewezen dat de verdachte zich schuldig heeft gemaakt aan valsheid in geschrifte ex. art. 225 Sr, maar dat hij moet worden vrijgesproken van de aanklacht die gebaseerd is op de delictomschrijving van art 363 Sr. De vraag die dan opkomt is of in een dergelijk geval – in de context van het hier behandelde – van een veroordelend vonnis moet worden gesproken.
Bovens stelde op basis van een analyse over de periode 1990-1994 vast dat er nauwelijks veroordelingen werden uitgesproken op basis van de 'klassieke' corruptieartikelen 362 en 363 Sr. In de jaren 1990-1994 ging het om respectievelijk 2,3,4,6 en 2 veroordelingen.[244]
Van de reeds genoemde 233 corruptiezaken die Van Hulten over de periode 1994-1998 destilleerde uit gegevens van het ministerie van Justitie werden 74 zaken geseponeerd; in 87 gevallen volgde een veroordeling, in drie zaken werd het OM niet ontvankelijk verklaard, in vier volgde vrijspraak, in 26 gevallen vond een transactie plaats en 39 zaken werden op een andere wijze opgelost.[245]
Over de strafrechtelijke afdoening van de 17 strafzaken die in de periode 1998-2000 aanhangig zijn gemaakt naar aanleiding van onderzoek van de Rijksrecherche is slechts in een beperkt aantal gevallen informatie beschikbaar. In algemene zin kan worden opgemerkt dat empirische gegevens over de gehele strafrechtelijke afwikkeling van corruptieonderzoeken (inclusief de afdoening in hoger beroep en cassatie) nagenoeg ontbreken. In het volgende hoofdstuk zal die lacune worden aangevuld.

Hoewel de inventarisatie van Nelen van het zakenbestand van het Centraal Registratiepunt Integriteitschendingen van de gemeente Amsterdam betrekking heeft op integriteitsschendingen in de brede zin van het woord, geven de gegevens uit dit rapport wel enig inzicht in de mate waarin integriteitsschendingen binnen een grote gemeente tot een afdoening leiden van het OM.[246] Gedurende een periode van zeven jaar zijn de dossiers van 83 ambtenaren (ongeveer een kwart van het totaal aantal ambtenaren dat uit het gegevensbestand naar voren kwam) ter afdoening overgedragen aan het Openbaar Ministerie. Ruim de helft (58%) van de ambtenaren wier zaak in de strafrechtelijke sfeer belandt, wordt verdacht zich schuldig te hebben gemaakt aan verduistering. In 22% gaat het om fraudedelicten. Corruptiezaken komen, zoals eerder is opgemerkt, slechts sporadisch in het strafrechtelijke circuit terecht. In het merendeel van de vanuit de gemeente Amsterdam bij het OM aangebrachte zaken wordt een concreet strafrechtelijk resultaat geboekt: in 54% van deze zaken – op het totaal aantal betrokken ambtenaren (353) bedraagt dit percentage 13 – heeft een schikking plaatsgevonden of is de betrokkene onherroepelijk veroordeeld. Ter vergelijking: bij de politie resulteert de afdoening van integriteits-schendingen in 7% van de gevallen waarin een plichtsverzuim en/of een strafbaar feit wordt vastgesteld – dit is in ongeveer de helft van het totaal aantal zaken het geval – in een strafrechtelijke sanctie.[247]

242 Tweede Kamer, 1999-2000, 26469, nr. 5, blz. 6.
243 Hoetjes, 1991.
244 Bovens, 1996: 151-152.
245 Van Hulten, 2002: 17-18.
246 Nelen, 2003.
247 Lamboo et al., 2002. De Monitor Interne Onderzoeken Politie laat overigens zien dat het merendeel van de onderzochte integriteitsschendingen binnen de politie betrekking heeft op misdragingen in de privé-sfeer, het niet

7.6 Arbeidsrechtelijke afdoening

In paragraaf 7.3.1 is een aantal factoren opgesomd dat het OM in de afweging betrekt – of behoort te betrekken – wanneer het zich gesteld ziet voor de vraag of in een corruptiegeval al dan niet tot een strafrechtelijke vervolging moet worden overgegaan. Een argument om hier van af te zien – of om een zaak überhaupt niet aan het OM voor te leggen – heeft betrekking op de situatie dat het bevoegd gezag reeds disciplinaire, resp. arbeidsrechtelijke maatregelen jegens de betrokken ambtenaar heeft getroffen en dat de overtuiging bestaat dat met een dergelijke afwikkeling maatschappelijk gezien kan worden volstaan.
In de arbeidsrechtelijke sfeer staat aan een overheidsdienst een uitgebreid arsenaal van mogelijkheden ter beschikking om op een vastgestelde integriteitsschending te reageren. Personen kunnen worden gewaarschuwd, berispt, voorwaardelijk of onvoorwaardelijk geschorst, dan wel voorwaardelijk of onvoorwaardelijk worden ontslagen. Nelen concludeert op basis van zijn inventarisatie van het gegevensbestand van het Centraal Registratiepunt Integriteitsschendingen van de gemeente Amsterdam dat door de diverse gemeentelijke instellingen in de hoofdstad ruimschoots van deze mogelijkheden gebruik wordt gemaakt.[248]
Zo resulteert de integriteitsschending in 35% van de zaken in de beëindiging van het dienstverband (zelf ontslag genomen, strafontslag) voor één of meer van de betrokken ambtenaren.
Vergelijken we deze bevinding met die van de meest recente rapportage van de Monitor Interne Onderzoeken Politie, dan valt op dat integriteitsschendingen binnen gemeentelijke instellingen aanzienlijk vaker tot beëindiging van het dienstverband leiden dan binnen de politie het geval is. Bij de politie volgt ontslag in 13% van de gevallen waarin een plichtsverzuim en/of strafbaar feit wordt vastgesteld (Lamboo et al., 2002). Deze discrepantie wordt vermoedelijk goeddeels veroorzaakt door het feit dat de aard van de integriteitsschendingen die binnen de politie en de stadsdelen/diensten van de gemeente Amsterdam zijn aangetroffen aanzienlijk van elkaar verschillen: ligt bij de politie de nadruk op misdragingen in de privé-sfeer, het niet nakomen van arbeidsrechtelijke verplichtingen en ongewenste omgangsvormen, in Amsterdam voeren qua onderzochte verschijningsvormen fraude en verduistering de boventoon.

Afgezien van de gemeente Amsterdam en de politie zijn er geen gegevens voorhanden over eventuele arbeidsrechtelijke maatregelen die, al dan niet in combinatie met strafrechtelijke maatregelen, in andere overheidsinstanties getroffen zijn naar aanleiding van het aan het licht komen van een integriteitsschending.

7.7 Resumé

Dit hoofdstuk heeft duidelijk gemaakt dat het aantal corruptiezaken op jaarbasis dat leidt tot een strafrechtelijke vervolging van één of meer verdachten niet hoog is, zij het dat er vanaf 1994 wel een lichte stijging heeft plaatsgevonden. Afgezet tegen de resultaten van Hoetjes en Bovens over de periode 1965-1994 indiceren de bevindingen van Van Hulten dat over de jaren 1994-1998 een toename heeft plaatsgevonden van zowel het aantal ingeschreven corruptiezaken als het aantal veroordelingen op basis van de 'klassieke' corruptieartikelen. Was het gemiddelde aantal veroordelingen aanvankelijk zes, in de periode na 1994 is dat aantal gestegen tot 17. Hoewel bijna een verdrievoudiging gaat het in absolute zin nog steeds om relatief kleine aantallen. In het volgende hoofdstuk wordt inzichtelijk gemaakt hoe de

---

nakomen van arbeidsrechtelijke verplichtingen en ongewenste omgangsvormen. Deze drie vormen nemen samen 68% van het totaalaanbod van interne onderzoeken voor hun rekening (Lamboo et al., 2002).
[248] Nelen, 2003. Gemakshalve worden in dit onderzoek de gevallen waarin een ambtenaar zelf het dienstverband beëindigt ook tot de arbeidsrechtelijke maatregelen gerekend. Strikt genomen is zelf ontslag nemen natuurlijk een keuze van de ambtenaar zelf, al wordt niet zelden vanuit de organisatie enige druk op de betrokkene uitgeoefend om van deze optie gebruik te maken.

verhouding tussen strafeis en gerechtelijk oordeel precies ligt, waaraan een eventuele discrepantie in straftoemeting is toe te schrijven en wordt tevens stilgestaan bij de bewijsrechtelijke problemen waarmee het OM zich bij de vervolging van corruptiezaken geconfronteerd ziet.
Het merendeel van de strafrechtelijke opsporingsonderzoeken is gericht op corruptie binnen de politie of een gemeente. Binnen tal van overheidsinstellingen, zoals diverse ministeries, provincies, waterschappen en andere lagere overheidsorganen, hebben gedurende de afgelopen jaren nauwelijks opsporings-onderzoeken naar ambtelijke corruptie plaatsgevonden. Zelfs een instantie als Rijkswaterstaat, die de afgelopen tijd zo in de schijnwerpers heeft gestaan vanwege aan de bouwfraude gerelateerde corruptiegevallen, had zelden bezoek te duchten van de Rijksrecherche of een andere opsporingsinstantie.
Weten we over de strafrechtelijke afdoening van corruptiezaken al betrekkelijk weinig, het veld van de arbeidsrechtelijke afdoeningen geldt nog meer als een braakliggend terrein. Afgezien van de gemeente Amsterdam en de politie zijn er geen gegevens voorhanden over eventuele arbeidsrechtelijke maatregelen die, al dan niet in combinatie met strafrechtelijke maatregelen, in andere overheidsinstanties getroffen zijn naar aanleiding van het aan het licht komen van een integriteitsschending.

8 Onderzoek naar de afdoening van corruptie

8.1 Vraagstelling en verantwoording

8.1.1 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Op welke wijze krijgen aanwijzingen van ambtelijke corruptie een vervolg in de sfeer van onderzoek en, in het verlengde daarvan, een strafrechtelijke en/of arbeidsrechtelijke afdoening? Deze beleidsvraag ligt aan de basis van het vierde deelproject van het onderzoek naar ambtelijke corruptie in Nederland. In het vorige hoofdstuk is reeds vastgesteld dat empirische gegevens over deze materie schaars zijn. De beschikbare gegevens tenderen niettemin allen in dezelfde richting: corruptieonderzoek culmineert in geringe mate in een strafrechtelijke vervolging en in de gevallen waarin een vervolging wordt ingezet leidt dit niet altijd tot het beoogde resultaat, te weten: een onherroepelijke strafrechtelijke veroordeling. In het onderhavige hoofdstuk wordt verslag gedaan van het empirische onderzoek waarin getracht is meer inzicht te verwerven in de wijze van afdoening van corruptiezaken. Het onderzoek is ingeperkt tot die gevallen waarin een strafrechtelijk onderzoek is ingesteld, dat wil zeggen waarin een concrete verdenking tegen één of meerdere personen ex art. 27 Wetboek van Strafvordering (WvSv.) bestond.
In het vorige hoofdstuk is geschetst dat aan een strafrechtelijk onderzoek niet zelden een interne inventarisatie vooraf gaat om te bepalen hoe sterk de signalen, respectievelijk aanwijzingen van corruptie zijn, in welke richting deze signalen wijzen en welke afdoening de meest geëigende is. Bedacht moet worden dat het aantal inventariserende onderzoeken vele malen groter is dan het aantal strafrechtelijke onderzoeken. Uit de hierboven reeds aangestipte literatuurstudie blijkt dat in het merendeel van de gevallen de oorspronkelijke aanwijzingen niet uitmonden in een concrete verdenking. De reden daarvan kan liggen in het feit dat het toedrachtonderzoek uitwijst dat er niets aan de hand is. Ook komt het voor dat er na het inventariserend onderzoek onverminderd aanwijzingen voor corruptie bestaan, maar dat deze aanwijzingen niet kunnen worden gerelateerd aan (een) concrete dader(s). Een andere reden waarom inventariserend onderzoek lang niet in alle gevallen resulteert in een strafrechtelijk onderzoek, is dat het OM de vooruitzichten om de signalen van corruptie door middel van strafrechtelijk onderzoek met bewijsmiddelen te schragen onvoldoende positief inschat. Tenslotte komt het voor dat in het licht van de beschikbare capaciteit aan een zaak onvoldoende prioriteit wordt toegekend om een strafrechtelijk onderzoek te kunnen starten.
Door het accent te leggen op strafrechtelijke onderzoeken is weliswaar een aanzienlijke versmalling aangebracht op het geheel van zaken waarin signalen van ambtelijke corruptie opduiken, maar van de zaken die onderwerp van analyse zijn geweest kan in ieder geval gezegd worden dat bij aanvang van het onderzoek een redelijk vermoeden van een strafbaar feit, in casu ambtelijke corruptie, bestond. Het onderzoek heeft zich op het vervolg van dit type onderzoek gericht. De probleemstelling luidde aldus:

> Hoe vindt de afdoening plaats van vermoedens van corruptie die hebben geleid tot een strafrechtelijk onderzoek?

Uit deze hoofdvraag zijn de volgende subvragen afgeleid:
1. Hoeveel strafrechtelijke onderzoeken naar corruptie verrichten de verschillende daarbij betrokken instanties op jaarbasis en welke temporele ontwikkelingen zijn daarin zichtbaar?
2. Hoe is de verhouding tussen de afdoeningen waarvoor het OM kan opteren – sepot, transactie, vervolging – in zaken waarin een concrete verdenking ex art. 27 WvSv. op het terrein van ambtelijke corruptie is gerezen?

3. Hoe verhouden de strafeis van het OM en het gerechtelijk oordeel zich tot elkaar; waaraan is een eventuele discrepantie in straftoemeting toe te schrijven?
4. Welke (juridische en niet-juridische) problemen doen zich bij de opsporing, vervolging en berechting van ambtelijke corruptie voor?

8.1.2 Onderzoeksmethoden

Bij het inventariseren van de afwikkeling van corruptiezaken zijn twee wegen bewandeld, te weten een achterwaartse zoekslag (*backward tracking*) en een voorwaartse zoekslag (*forward tracking*). Tevens heeft een interviewronde plaatsgevonden om de gevonden resultaten in perspectief te plaatsen.

Achterwaartse zoekslag

Aan de landelijke officier voor corruptiezaken is verzocht om een overzicht te genereren van de corruptiezaken – voor zover hem bekend – die in de periode 2000-2003 aan het OM zijn gemeld. In dat verband is overigens niet alleen gelet op vervolging op basis van de 'klassieke corruptieartikelen', maar is de aandacht ook uitgegaan naar de zogenaamde connexe en uitvoeringsmisdrijven.
Om na te gaan in hoeverre het openbaar ministerie de 'klassieke' corruptie-artikelen in stelling brengt is ook een andere vorm van *backward tracking* gehanteerd. Met behulp van de datasystemen van het openbaar ministerie is een overzicht gegenereerd van de zaken waarin gedurende de periode 1994-2003 art. 177 Sr (omkoping van een ambtenaar), art. 177a Sr. (omkoping niet met ambtsplicht strijdige handeling), art. 178 Sr (omkoping van een rechter), of één van de artikelen van titel XXVIII (ambtmisdrijven) van het Wetboek van Strafrecht ten laste is gelegd; wat de laatste categorie misdrijven betreft is speciale aandacht gewijd aan art 362 Sr (aannemen van steekpenningen in ruil voor een niet met de ambtsplicht strijdige handeling), art. 363 Sr (aannemen van steekpenningen door een ambtenaar in ruil voor een met de ambtsplicht strijdige handeling) en art. 364 Sr (aannemen van steekpenningen door een rechter).[249]
Een dergelijk overzicht is allesbehalve compleet. Zaken waarin een corruptie-element voorkomt maar waarin het OM op een andere titel (zoals het veelgebruikte art. 225 Sr; valsheid in geschrifte) de vervolging aanhangig heeft gemaakt blijven buiten beschouwing.[250] In dit opzicht heeft het voorwaarts volgen van zaken een aantal lacunes aangevuld.

Voorwaartse zoekslag

Hierboven is er al op gewezen dat slechts een deel van de onderzoeken naar ambtelijke corruptie resulteert in een concrete verdenking ex art. 27 Sv. jegens één of meer van de verdachten en een nog kleiner deel uitmondt in een strafrechtelijke vervolging van één of meer van de verdachten.[251] De enquêtegegevens die via deelproject 2 van het onderhavige onderzoeksproject beschikbaar zijn gekomen, hebben enig licht

---

[249] De voor het overzicht relevante gegevens zijn aangeleverd door de afdeling Statistische Informatievoorziening en Beleidsanalyse (SIBA) van het WODC. In het bijzonder Laurens de Jonge en Peter Paul Groen moeten in dit verband worden genoemd.
[250] Andere mogelijk relevante wetsartikelen zijn: art. 272 Sr. (schending ambtsgeheim) 365 Sr (dwang), 371 Sr (schending van briefgeheim), 374bis Sr (schending van telefoongeheim) en 376 Sr (deelneming van een ambtenaar aan leveranties of aannemingen). Hoewel het hier geen strafbare feiten betreft, bevat het ARAR ook een aantal relevante bepalingen met betrekking tot respectievelijk belangenverstrengeling (artt. 61 t/m 63a), aannemen van giften (art. 64) en plichtsverzuim (art. 80). Art. 2:4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bevat een verbod op vooringenomenheid.
[251] Van belang is om het aggregatieniveau van de gegevens scherp voor ogen te houden. Binnen één zaak/onderzoek is vaak meer dan één verdachte te onderscheiden. In menig onderzoek wordt een zaak gerubriceerd in de categorie *wel vervolging* wanneer tenminste één van de verdachten strafrechtelijk vervolgd is. Theoretisch is het denkbaar dat in dezelfde zaak dertig andere verdachten met een sepot zijn heengezonden.

geworpen op het aantal corruptiezaken dat op jaarbasis ter kennisgeving van het OM wordt gebracht. De vraag is wat er vervolgens met deze dossiers gebeurt. Het vermoeden bestaat dat betrekkelijk weinig corruptieonderzoeken leiden tot het aanbrengen van een zaak bij de rechter. Dossiers die bij het OM worden ingestuurd zouden meermaals worden geseponeerd op voorwaarde dat een disciplinaire straf of maatregel volgt.
De eerste opgave in de sfeer van *forward tracking* was de houdbaarheid van deze veronderstelling te onderzoeken. Daartoe is de door het OM gehanteerde afdoeningwijze geanalyseerd van 50 corruptie-onderzoeken – evenredig verdeeld over het land en over de verschillende soorten van ambtelijke instellingen – waarvan bekend was dat de dossiers gedurende de jaren 1998-2003 door opsporingsinstanties of ambtelijke instellingen aan het OM ter beschikking waren gesteld. Bij de analyse werd gebruik gemaakt van een aandachtspuntenlijst, aan de hand waarvan de zaak kort beschreven is en het gehele strafrechtelijke verloop tot en met de afdoening door het OM in kaart is gebracht.[252]
Het tweede deelonderzoek in het kader van *forward tracking* heeft zich uitsluitend gericht op de zaken waarin één of meer van de verdachten strafrechtelijk is/zijn vervolgd. In dit deelonderzoek stond de strafrechtelijke afloop van de vervolging centraal. Resulteerde de vervolging in een schuldigverklaring en een strafrechtelijke veroordeling? Hoe verhield de strafeis zich tot de door de rechter opgelegde straf? Welke motiveringsgronden lagen aan de uitspraak en straftoemeting ten grondslag? Om dit type van vragen te kunnen beantwoorden, zijn uit de hierboven vermelde 50 corruptieonderzoeken at random 30 strafzaken geselecteerd waarvan de strafrechtelijke vervolging van de verdachte een aanvang nam in de periode 1998-2003.[253] Van deze 30 zaken zijn de vonnissen opgevraagd en op bovengenoemde aspecten geanalyseerd. In de wetenschap dat strafrechtelijke procedures in de regel veel tijd in beslag nemen, zeker wanneer alle rechtsmiddelen worden benut die de verdachte ter beschikking staan, heeft de analyse zich beperkt tot de gerechtelijke afdoening in eerste aanleg. Deze keuze brengt met zich mee dat niet in alle gevallen sprake is van een onherroepelijke gerechtelijke uitspraak en dat het onderzoek geen licht kan werpen op de vraag in hoeverre gerechtelijke uitspraken in eerste aanleg stand houden in hoger beroep en/of cassatie.[254]

Interviews

In aanvulling op bovengenoemde onderzoeksmethoden zijn interviews gehouden met 19 functionarissen die op enigerlei wijze bij de afdoening van ambtelijke corruptie betrokken waren. De interviews hadden tot doel om na te gaan of het beeld dat uit het cijfermatige materiaal en de dossiers naar voren kwam spoorde met het beeld van de werkelijkheid dat deze functionarissen van de afdoening van ambtelijke corruptie hadden. De respondenten waren afkomstig uit de volgende ambtelijke organisaties:[255]

- Grootstedelijke politiekorpsen (5);
- Kmar (2);
- FIOD/ECD (3);
- Rijksrecherche (4);
- Openbaar Ministerie (2);
- Gemeente (3);
- Particuliere onderzoeksinstantie (1).

[252] Daan Ebeling Koning en Sabrina Paling hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan de dataverzameling. Zij hebben het zaaksaanbod van de Rijksrecherche op het terrein van ambtelijke corruptie in de periode 2001 t/m 2003 in kaart gebracht.
[253] Nogmaals zij gewezen op het verschil in aggregatieniveau. Het eerste deel van de voorwaartse zoekslag had betrekking op *onderzoeken*, het tweede deel op (individuele) *strafzaken*.
[254] Om het getal van 30 zaken enigszins in perspectief te plaatsen: het onderzoek van Nelen en Nieuwendijk (2003) wees uit dat in de periode 1998-2000 17 corruptieonderzoeken van de Rijksrecherche uitmondden in de strafrechtelijke vervolging van één of meer van de verdachten.
[255] Tussen haakjes staat het aantal geïnterviewden vermeld.

De interviews waren semi-gestructureerd van aard en vonden plaats aan de hand van een aandachtspuntenlijst die was toegesneden op de betreffende instelling en persoon.
De interviewronde is eind 2004/ begin 2005 gehouden.

8.1.3 Opbouw van het hoofdstuk

In de volgende paragrafen zal stapsgewijs de strafrechtelijke afdoening – en in de zijlijn ook de arbeidsrechtelijke afdoening – van corruptiezaken worden nagelopen. Paragraaf 8.2 staat in het teken van het opsporingsonderzoek, waarbij wordt ingezoomd op de diverse opsporingsinstanties die zich met het thema ambtelijke corruptie bezighouden en op de belangrijkste problemen die zich in de sfeer van het opsporingsonderzoek naar corruptie openbaren. In paragraaf 8.3 staat de afdoening van het openbaar ministerie (OM) centraal, waarin zowel de resultaten van de achterwaartse zoekslag (aan de hand van OMDATA), als die van de voorwaartse zoekslag (de bestudering van de dossiers) een plaats hebben gekregen. Paragraaf 8.4 concentreert zich op de zaken die aan de strafrechter worden voorgelegd. Ook in deze paragraaf wordt begonnen met de weergave van de resultaten van de achterwaartse zoekslag, gevolgd door bevindingen die uit het dossieronderzoek en de interviews naar voren zijn gekomen. In paragraaf 8.5 worden de belangrijkste conclusies op een rij gezet.

8.2 Opsporingsonderzoek naar ambtelijke corruptie

8.2.1 Bij opsporingsonderzoek betrokken diensten

Gevallen van ambtelijke corruptie worden door uiteenlopende opsporingsdiensten onderzocht. De dienst die het meest frequent wordt ingeschakeld is de reguliere politie. Uit tabel 8.1 kan worden afgeleid dat in de periode 1994-2003 bijna 2/3 deel van de processen-verbaal met betrekking tot ambtelijke corruptie afkomstig was van de reguliere politie. Het aandeel van de Rijksrecherche komt uit op bijna een kwart, terwijl de FIOD/ECD en de Kmar gezamenlijk 14% van de zaken voor hun rekening namen. Overigens moet hierbij wel worden aangetekend dat het regelmatig voorkomt dat genoemde diensten de handen ineen slaan en gezamenlijk onderzoek naar ambtelijke corruptie doen. Het OM registreert van welke dienst in een specifiek geval een proces-verbaal ontvangen is en dit kan een lichte vertekening opleveren. Zo werd bijvoorbeeld in een grote corruptiezaak in een gemeente in het zuiden van het land het proces-verbaal formeel opgemaakt door de districtsrecherche van een regionaal korps, maar was het leeuwendeel van het opsporingsonderzoek verricht door leden van de Rijksrecherche.

In tabel 8.1 komt slechts één bijzondere opsporingsdienst voor, te weten de FIOD-ECD. Dit roept de vraag op of de overige drie BOD’en – respectievelijk de Algemene Inspectie Dienst (AID) van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Milieu (LNV), de Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst (SIOD) van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Inlichtingen- en Opsporingsdienst van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM-IOD) in het geheel geen opsporingsactiviteiten op het terrein van corruptie ontplooien. Wat de laatstgenoemde dienst betreft kan worden opgemerkt dat deze wel processen-verbaal bij het OM indient op het terrein van niet-ambtelijke corruptie. Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om vermoedens van corruptie in de sfeer van woningcorporaties.

Tabel 8.1: *Bij OM ingeschreven feiten met betrekking tot ambtelijke corruptie, uitgesplitst naar soort en opsporingsinstantie, 1994-2003* (bron: OMDATA)

Soort	Actief	Passief	Totaal	%[256]
Reguliere politie[257]	148	295	443	63
Rijksrecherche	47	116	163	23
FIOD/ECD[258]	24	35	59	8
Kmar	12	32	44	6
Totaal feiten	231	478	709	100

Afgaande op de gegevensbestanden van het openbaar ministerie stuurt VROM-IOD echter geen processen-verbaal in die zijn opgemaakt op basis van de 'klassieke' corruptieartikelen. De AID en SIOD lijken evenmin zelfstandig strafrechtelijke onderzoeken naar (ambtelijke) corruptie uit te voeren, al moet de mogelijkheid niet worden uitgesloten dat corruptieonderzoek af en toe plaatsvindt onder een andere titel, zoals schending van het ambtsgeheim, valsheid in geschrifte of oplichting. Uit de interviews komt naar voren dat het laatste vermoedelijk slechts op incidentele basis gebeurt. In het licht van de constatering van Nelen en Nieuwendijk (2003) dat ook de Rijksrecherche zelden corruptieonderzoeken uitvoert binnen instanties die verantwoordelijk zijn voor de ontwikkeling en uitvoering van de beleidsterreinen van de ministeries van LNV en Sociale Zaken en Werkgelegenheid, dient de conclusie zich aan dat deze velden moeten worden aangemerkt als blinde vlekken.
Uit tabel 8.1 blijkt verder dat ongeveer 1/3 deel van de feiten betrekking heeft op de actieve zijde van corruptie (het omkopen van een ambtenaar door een derde) en 2/3 deel op de passieve vorm (het zich als ambtenaar laten omkopen). Tussen de verschillende diensten openbaren zich in dit opzicht geen significante verschillen.
De gegevens die zijn vermeld in tabel 8.1 hebben uitsluitend betrekking op de instroom bij het OM van feiten die de delictsomschrijvingen weerspiegelen van de 'klassieke' corruptieartikelen. Zoals eerder is toegelicht, komen niet alle corruptieonderzoeken in het registratiesysteem van het OM terecht onder deze noemers. In de nu volgende paragrafen zullen we de instroom, doorstroom en uitstroom van corruptiezaken bezien vanuit het perspectief van de onderzoeksinstanties zelf.

De reguliere politie

Zoals bekend, wordt ten aanzien van de integriteitsschendingen binnen de politie een groot aantal zaken afgedaan door de bureaus interne onderzoeken (BIO's) van de regiokorpsen.[259] Corruptie neemt op het totaal van integriteitsonderzoeken binnen de politie een zeer bescheiden plaats in. Zo waren gedurende 1999 en 2000 op een totaal van 1725 politieambtenaren die betrokken waren bij intern onderzoek in het hele land slechts 25 politiemensen subject van onderzoek naar het aannemen van steekpenningen, 33

[256] Onder actieve corruptie worden de misdrijven verstaan zoals strafbaar gesteld in de art. 177 Sr (omkoping van een ambtenaar), art. 177a Sr. (omkoping niet met ambtsplicht strijdige handeling) en art. 178 Sr (omkoping van een rechter). Bij passieve corruptie gaat het om de ambtsmisdrijven zoals strafbaar gesteld in de artikelen 362-364 Sr. Art 362 Sr heeft betrekking op het aannemen van steekpenningen door een ambtenaar in ruil voor een niet met de ambtsplicht strijdige handeling, art. 363 Sr op het aannemen van steekpenningen door een ambtenaar in ruil voor een met de ambtsplicht strijdige handeling) en art. 364 Sr op het aannemen van steekpenningen door een rechter.
[257] In de categorie reguliere politie zijn de gegevens van de regiokorpsen, voormalige kernteams, de interregionale fraudeteams en het KLPD bijeen gebracht.
[258] Inclusief 5 zaken van de voormalige douanerecherche.
[259] In de meeste korpsen worden deze eenheden aangeduid als BIO's, maar ook de afkortingen BIZ (Bureau Interne Zaken) en BIV (Bureau Interne Veiligheid) komen voor.

dienders in beeld bij onderzoek naar onverenigbare nevenfuncties en bestond ten aanzien van 221 agenten het vermoeden dat zij hun ambtsgeheim – al dan niet in ruil voor een tegenprestatie – hadden geschonden (Van der Steeg et al., 2002; Van der Steeg, 2004). Het aantal politiemensen te wier aanzien bij deze drie typen normschendingen daadwerkelijk een strafbaar feit kon worden vastgesteld bedroeg achtereenvolgens 2, 15 en 56. Ook nadere analyses van het interne onderzoek dat de afgelopen drie jaren heeft plaatsgevonden binnen de regiokorpsen Amsterdam-Amstelland, Rotterdam-Rijnmond en Haaglanden wijzen uit dat onderzoek naar corruptie onder het eigen personeel bijzonder weinig voorkomt, laat staan dat er redelijke vermoedens van strafbare feiten uit voortvloeien. Zo werd in 2003 in Amsterdam-Amstelland welgeteld één corruptieonderzoek onder het eigen personeel gestart.[260] In de regio Rotterdam-Rijnmond werd in de periode 1999-2003 een begin gemaakt met drie onderzoeken naar omkoping van eigen personeel[261]; in Haaglanden tenslotte zijn blijkens gegevens van het Bureau Integriteit & Security in de jaren 2003 en 2004 vier onderzoeken ter hand genomen waarin de beschuldigingen werden nagetrokken jegens politieambtenaren die – al dan niet tegen betaling of een andere wederprestatie - informatie aan derden zouden hebben verstrekt: geen van deze onderzoeken leverde overigens in bewijsrechtelijke zin iets op.

Het corruptieonderzoek dat wordt uitgevoerd door de districtrecherches en centrale recherches van de regiokorpsen en door de Nationale Recherche richt zich vaker op niet-politiemensen dan op eigen personeel. Diverse ambtelijke organisaties mogen dan eigen onderzoeksunits hebben of een inventariserend onderzoek uitbesteden aan een commercieel bureau, op het moment dat een redelijk vermoeden van strafbare feiten ontstaat, zal toch de politie moeten worden ingeschakeld. Afhankelijk van de aard van de strafbare feiten in kwestie zal meestal aangifte worden gedaan bij een regiokorps en zal het onderzoek ook door eenheden van dit korps worden verricht.

Ter illustratie van een en ander richten we het vizier op het Bureau Integriteit in Amsterdam. Wanneer uit eigen onderzoek van dit bureau – of van een stadsdeel of gemeentelijke dienst, dan wel bedrijf – vermoedens rijzen van strafbare feiten, dan zal de regiopolitie Amsterdam-Amstelland worden ingeschakeld. In de periode 1999-2003 is dat 13 keer gebeurd. Ter vergelijking: in dezelfde periode werden 44 gevallen van vermeende ambtelijke corruptie bij het Centraal Meldpunt Integriteitsschendingen van de gemeente Amsterdam gemeld.[262] De door de politie onderzochte zaken hadden betrekking op een diversiteit van zaken, zoals het verlenen van vergunningen, het verstrekken van waardepapieren, het in strijd met de milieuregelgeving aannemen van afval, etc.

[260] In Amsterdam-Amstelland werden in 2003 35 onderzoeken gestart naar wat omschreven wordt als '*misbruik positie'*. Hieronder vallen allerhande zaken, zoals het lekken van informatie, ongewenste contacten, nevenactiviteiten en het misbruik van politiesystemen. In het overgrote deel van deze zaken hadden de onderzoeken geen enkele organisatorische maatregel tot gevolg. In de handvol zaken waarin wel een maatregel werd getroffen, ging het vrijwel uitsluitend om een goed gesprek met de leidinggevende waarin bepaalde werkafspraken werden gemaakt.

[261] Het aantal signalen van vermeende omkoping van politieambtenaren dat het BIZ van de regio Rotterdam-Rijnmond in de periode 1999-2003 ontving bedroeg 12. In het merendeel van deze gevallen werd naar de feiten geen nader onderzoek ingesteld omdat de signalen onduidelijk, tegenstrijdig of apert onjuist bleken te zijn. Overigens was, net zoals in andere regio's, het lekken van informatie de meest frequent voorkomende integriteitschending die uit het overzicht van BIZ Rotterdam-Rijnmond over de genoemde periode naar voren kwam: 77 vermeende lekgevallen dienden zich aan waarbij slechts in een beperkt aantal zaken voldoende bewijs voorhanden was om vervolgstappen te ondernemen: vier politiemensen moesten zich strafrechtelijk voor hun gedrag verantwoorden; acht werden er ontslagen.

[262] Zeven van de 13 strafrechtelijke onderzoeken leverden onvoldoende aanwijzingen op en werden om die reden niet doorgezet. In één geval besloot het OM tot een sepot, terwijl van één zaak de afdoening onbekend was. De overige vier onderzoeken leidden tot een strafzaak, waarbij in één geval de twee betrokken ambtenaren werden vrijgesproken en in de overige drie de betrokkenen veroordeeld werden tot boetes en/of taakstraffen. In de arbeidsrechtelijke sfeer werden naar aanleiding van vijf corruptieonderzoeken maatregelen tegen de betrokkenen genomen, variërend van een waarschuwing tot onvoorwaardelijk strafontslag.

De Rijksrecherche

Zoals reeds eerder is opgemerkt in het vorige hoofdstuk, wordt de Rijksrecherche op grond van de *Aanwijzing taken en inzet Rijksrecherche*[263] vrijwel per definitie belast met onderzoeken naar gevallen van ambtelijke corruptie waarbij (leidinggevende) politieambtenaren, leden van de rechterlijke macht en vooraanstaande bestuurlijke ambtsdragers zijn betrokken. In dergelijke gevallen is inzet van de Rijksrecherche aangewezen, omdat bij inzet van het regiokorps al snel de vraag kan worden opgeworpen naar de onpartijdigheid van het onderzoek.
Ook is in hoofdstuk 7 al gerefereerd aan de onderzoeksbevinding van Nelen en Nieuwendijk (2003) dat in de periode 1998-2000 door de Rijksrecherche 145 corruptieonderzoeken zijn gestart. In 54 van deze onderzoeken was sprake van een concrete verdenking jegens één of meer van de verdachten, hetgeen in 17 gevallen leidde tot een strafrechtelijke vervolging.
Leggen we de gegevens van het onderzoek van Nelen en Nieuwendijk (2003) naast de data die beschikbaar zijn over de periode 2001 t/m 2003, dan valt in kwantitatief opzicht een verschil op: in laatstgenoemde periode werden n.l. 'slechts' 30 onderzoeken gelabeld als corruptieonderzoek. De verklaring voor deze discrepantie moet worden gezocht in twee factoren: de eerste betreft de gewijzigde selectieprocedure van zaken, in het bijzonder de rol van de Coördinatiecommissie Rijksrecherche (CCR) daarin.[264] De CCR hanteert een scherper afgebakende definitie van corruptie dan de rijksrecherche voorheen placht te doen. Waar de rijksrecherche bijvoorbeeld vele lekzaken wegschreef onder de brede noemer van corruptie, kruipt de CCR meer in de richting van de strafrechtelijke definitie van omkoping. De jaarverslagen van de Rijksrecherche bevestigen de tendens dat sinds de oprichting van de CCR het aantal onderzoeken van de dienst is gedaald en de complexiteit en behandeltijd per zaak zijn toegenomen. Het type zaken dat onderwerp van onderzoek is van de Rijksrecherche is met andere woorden veranderd. De tweede factor heeft te maken met de oprichting van het bureau veiligheid en integriteit van de Dienst Justitiële Inrichtingen van het ministerie van Justitie dat het gros van de integriteitsonderzoeken binnen het gevangeniswezen voor haar rekening neemt. In het verleden hadden, zo laat ook het rapport van Nelen en Nieuwendijk (2003) zien, vele corruptieonderzoeken van de Rijksrecherche betrekking op het binnenbrengen van contrabande, in het bijzonder drugs, in penitentiaire inrichtingen.
Van de 30 onderzoeken hebben er 12 geleid tot een concrete verdenking jegens één of meer van de verdachten. In zeker acht zaken is een strafrechtelijke vervolging ingesteld jegens één of meer personen. Bezien we de gehele periode 1998-2003 dan kan worden vastgesteld dat in die zes jaar 66 corruptieonderzoeken van de rijksrecherche hebben geleid tot een redelijk vermoeden van schuld jegens één of meer verdachten.

Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst/ Economische Controledienst (FIOD/ECD)

De FIOD-ECD verricht onderzoeken naar (zware) schendingen van de ambtelijke integriteit door medewerkers van de Belastingdienst. Voor de strafrechtelijke onderzoeken heeft de FIOD-ECD als vast aanspreekpunt een officier van justitie bij het Functioneel Parket (FP) te Den Haag, die onder andere ambtelijke integriteit bij de vier vakdepartementen – Financiën, Economische Zaken (EZ), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) – in portefeuille heeft.
De FIOD-ECD beschikt over een Bureau Integriteit en Veiligheid (BIV) dat de intake verricht van alle zaken die de integriteit van de belastingdienst raken. Op jaarbasis ontvangt het bureau zo'n 100

[263] Aanwijzing van 8 januari 2002, registratienummer 2002A001.
[264] Sinds 1 februari 2001 is de CCR operationeel. De CCR bestaat formeel uit een daartoe aangewezen lid van het College van procureurs-generaal, de hoofdofficier van het landelijk parket en de directeur Rijksrecherche. De CCR bepaalt welk onderzoek door de Rijksrecherche wordt gedaan.

meldingen, die betrekking hebben op uiteenlopende typen van integriteitsschendingen.[265] In overleg met het openbaar ministerie wordt bepaald of een strafrechtelijk onderzoek geïndiceerd is of niet. Het OM heeft hierin uiteraard het laatste woord. Is de integriteit van een medewerker van de FIOD/ECD in het geding, dan wordt een eventueel onderzoek altijd verricht door een externe instantie – veelal de Rijksrecherche – om de schijn van partijdigheid te vermijden.
Voor grotere strafrechtelijke onderzoeken naar corruptie wordt geput uit een pool van FIOD-rechercheurs. Kleinere onderzoeken doen de medewerkers van het BIV zelf af.
In de periode 1998-2003 zijn door de FIOD/ECD 55 zaken in opsporing genomen waarbij een corruptie-element werd vermoed. In 36 zaken bestond het vermoeden dat schending van het ambtsgeheim aan de orde was (zoals strafbaar gesteld in art. 272 Sr.), in 16 zaken ging de verdenking in de richting van het aannemen van steekpenningen door een belastingambtenaar ex art. 363 Sr. en in 3 zaken werden in het startverbaal beide feiten vermeld.
Zoals ook met de andere opsporingsdiensten het geval is, bestaat enige overlap met de zaken van de Rijksrecherche, aangezien in een aantal zaken is samengewerkt door beide instanties en deze zaken in twee registratiesystemen terecht zijn gekomen.
In de periode 1998-2003 zijn de processen-verbaal van 33 zaken ter kennisgeving gebracht van het openbaar ministerie.
De FIOD/ECD doet overigens ook relatief veel onderzoek naar niet-ambtelijke corruptie, zoals strafbaar gesteld in art 328ter Sr. Zo zijn in de periode 1998-2003 door de FIOD/ECD processen-verbaal opgemaakt jegens tenminste 40 personen op verdenking van betrokkenheid bij dit type delict.

Koninklijke Marechaussee (Kmar)

De Kmar beschikt over een eigen BIO, dat in een paar jaar tijd is gegroeid van 3 naar 23 mensen. Binnen de Kmar is ook een functionaris integriteitszorg werkzaam, die rechtstreeks rapporteert en verantwoording schuldig is aan de bevelhebber.
Meldingen van integriteitsschendingen binnen de Kmar kunnen (al dan niet anoniem) worden gedaan bij een vertrouwenspersoon. De Kmar-BIO kan ook op andere wijzen van een vermeend corruptiegeval op de hoogte raken. Wanneer bijvoorbeeld uit een rechercheonderzoek naar drugshandel op Schiphol de vermeende betrokkenheid van een personeelslid van de Kmar naar voren komt, dan kan de officier van justitie besluiten om de Kmar-BIO met het strafrechtelijk onderzoek naar het corruptiegeval te belasten. In een dergelijke situatie is het overigens niet ongebruikelijk dat ook de Rijksrecherche – en soms ook de FIOD/ECD – in het onderzoek participeert.
De gegevens die door de Kmar zijn verstrekt, hebben betrekking op de periode 1999 t/m 2003. In genoemde periode van vijf jaar zijn 12 corruptiedossiers – die meestal betrekking hadden op meerdere verdachten – ter kennisgeving van het OM gebracht. De zaken in kwestie varieerden van het medewerking verlenen aan de invoer van drugs op Schiphol tot het verstrekken van kentekengegevens aan derden.

8.2.2 Knelpunten in de opsporing

Knelpunten in relatie tot type onderzoek

Corruptieonderzoek behoort om een aantal redenen tot de meest gecompliceerde typen van opsporingsonderzoek. De direct betrokkenen hebben in de regel geen enkele baat bij medewerking aan het onderzoek en doen er vaak het zwijgen toe of blijken zich van een aantal zaken plotsklaps bijzonder weinig meer te kunnen herinneren. Wat in het nadeel van opsporingsambtenaren is, is het feit dat er vaak veel tijd verstrijkt voor signalen van corruptie in een organisatie opborrelen en het feitelijke onderzoek

[265] Ten aanzien van het melden van corruptiegevallen zijn twee documenten in het bijzonder van belang: het *Voorschrift buitengewone voorvallen* (Besluit van 3 mei 2004, nr. DGB2004/2286M) en de *Gedragslijn bij strafbare feiten begaan door ambtenaren van de Belastingdienst in functie* (Besluit van 7 maart 2001, nr. B0B2001/518M.

begint. Er moet daardoor vaak een aantal jaren worden teruggerechercheerd in de tijd, met alle bezwaren van dien. Het gebrekkige geheugen mag dan een welkom gelegenheidsargument zijn, feit is dat naarmate meer tijd verstreken is, het menselijk geheugen meer feilbaar en onbetrouwbaar wordt. Dit gegeven is een complicerende factor in verhoorsituaties.
Aan het begin van dit deelrapport is al vastgesteld dat voorafgaand aan een strafrechtelijk onderzoek er vaak al een (interne) inventarisatie – al dan niet verricht door forensische accountants – heeft plaatsgevonden. Leidinggevenden binnen ambtelijke organisaties zijn zich zeer wel bewust van de schade die een strafrechtelijk onderzoek jegens één of meer van de eigen medewerkers aan de instelling kan berokkenen en zullen bij voorkeur eerst zelf op hoofdlijnen willen vaststellen wat er aan de hand is. Wanneer naar hun inschatting het feitencomplex dusdanig van aard is, dat een interventie van justitiewege overbodig is en een zaak intern kan worden afgedaan, zal aangifte achterwege blijven. De zaak blijft dan aan het oog van opsporingsinstanties en justitie onttrokken, tenzij een getuige of klokkenluider daarmee geen genoegen neemt en belastende informatie naar buiten brengt.
Volgens diverse respondenten is de mate van medewerking die vanuit ambtelijke organisaties aan een corruptieonderzoek wordt verleend, sterk afhankelijk van de wijze waarop de zaak aanhangig is gemaakt. In zaken die door leidinggevenden van een ambtelijke organisatie worden aangekaart kunnen de opsporingsinstanties over het algemeen op voldoende loyaliteit en medewerking aan het onderzoek rekenen. Anders ligt het wanneer een zaak aan het rollen komt als gevolg van perspublicaties of door toedoen van derden. De bestuurlijke omgeving reageert in dit type gevallen vaak aanzienlijk krampachtiger en is vaak ook beduidend minder coöperatief. Bevelen van uitlevering van stukken worden bijvoorbeeld onvoldoende beantwoord, in die zin dat niet alle stukken spontaan worden meegestuurd. Ook in de sfeer van getuigenverhoor laat de bereidheid om inzicht te verschaffen in de organisatorische context waarbinnen het vermeende corrumptieve gedrag zou hebben plaatsgevonden, zo nu en dan ernstig te wensen over.
Afgezien van de factor tijd en de soms gebrekkige medewerking brengt het verschijnsel van het interne feitenonderzoek nog een andere complicatie met zich mee. Hoewel betrokkenen in het kader van een inventariserend onderzoek nog niet de status hebben van verdachten – ze worden ook *niet verhoord*, maar *geïnterviewd* – kunnen zij vaak al wel een aangifte, dan wel een opsporingsonderzoek zien aankomen, daarop anticiperen en bepaalde stellingen betrekken.
Ook tijdens het strafrechtelijke onderzoek moet door de opsporingsinstanties ernstig rekening worden gehouden met het feit dat verdachten zichzelf voorbereiden op een eventuele aanhouding, bijvoorbeeld door de eigen verklaring af te stemmen op die van medeverdachten. Dit probleem komt manifester aan de oppervlakte in fraude- en corruptieonderzoek dan in onderzoek naar commune en drugsdelicten. In de laatste categorieën zaken vinden een eventuele huiszoeking en inbeslagneming van relevante bescheiden meestal plaats direct na de aanhouding van de verdachte. Eenmaal in hechtenis is het voor de betrokkene moeilijker om in zijn verhoor de belastende gegevens die uit de huiszoeking en inbeslagneming naar voren komen, te ontkrachten. Bij fraude- en corruptieonderzoeken daarentegen vinden de huiszoeking en inbeslagneming van stukken in de regel veel eerder plaats dan de aanhouding en het verhoor. De richting van het opsporingsonderzoek wordt vaak gestuurd door de informatie die voortvloeit uit de analyse van de in beslag genomen bescheiden. Een en ander betekent wel dat een potentiële verdachte, nadat in zijn woning en/of op kantoor huiszoekingen hebben plaatsgevonden, uitgebreid de tijd heeft om zich op zijn eventuele verhoor voor te bereiden. Hij zal, wetende dat bij de huiszoekingen bepaalde documenten zijn meegenomen waaruit de opsporingsinstanties mogelijkerwijs bepaalde patronen kunnen afleiden, zorgdragen voor zo sluitend mogelijke verklaringen die de gevonden bewijsmiddelen in een geheel ander daglicht stellen. Extra rechercheactiviteiten zijn vervolgens weer nodig om het waarheidsgehalte van dergelijke verklaringen te verifiëren.

Benodigde kwaliteiten

Het verhoren van dit type verdachten vereist – zeker wanneer het gaat om verbaal begaafde bestuurders of topambtenaren – de nodige deskundigheid. Daarnaast dient in een opsporingsteam dat is belast met

onderzoek naar ambtelijke corruptie voldoende deskundigheid in financieel-economisch opzicht gewaarborgd te zijn. Het gaat daarbij niet uitsluitend om kennis die benodigd is om te achterhalen of de werkelijkheid die wordt gepresenteerd op papier en tijdens verhoren van verdachten en getuigen correspondeert met de werkelijke gang van zaken, maar ook om kennis van de mores en gebruiken in een bepaalde branche. Het aantal cases en interviews in dit onderzoek is te klein om vergaande uitspraken te doen over de vraag in hoeverre de hierboven genoemde deskundigheid binnen de opsporingsinstanties voldoende aanwezig is. In ander onderzoek is wel vastgesteld dat het financieel rechercheren, waar het hier in de kern om draait, binnen de reguliere opsporing – met uitzondering van de FIOD/ECD – nog onvoldoende wortel heeft geschoten.[266] Er is gedurende de afgelopen jaren weliswaar behoorlijk geïnvesteerd om de opsporing op dit punt naar een hoger niveau te tillen, maar de resultaten van deze inspanningen zijn vooralsnog niet erg hoopgevend. De interviews die in het kader van het onderhavige onderzoek zijn gehouden, bevestigen dit beeld.
De moeizame implementatie van het concept financieel rechercheren is niet uitsluitend een probleem dat zich binnen de opsporing manifesteert, maar openbaart zich ook binnen het OM. Met de vorming van het functioneel parket is weliswaar de aansturing van de BOD'en gecentraliseerd en zijn ook meer garanties ingebouwd om de continuïteit van kennis en ervaring op fraudegebied te waarborgen, maar corruptieonderzoeken behoren – afgezien van een beperkt aantal zaken waarin het landelijk parket de regie voert – niet tot de categorie zaken die centraal worden aangestuurd. De meeste corruptiezaken worden afgehandeld door officieren van justitie die werkzaam zijn op de arrondissementsparketten. Op dat niveau zijn de kennis en kunde op het terrein van financieel rechercheren nog lang niet op het gewenste niveau.[267] Daarbij komt dat de continuïteit van de aansturing vanuit het OM nogal eens te wensen over laat. Niet alleen in de corruptiezaken die verband houden met de bouwfraude, maar ook in andere corruptiezaken hebben zich, zo blijkt uit de bestudeerde dossiers, in de afgelopen jaren op ongelukkige momenten in de opsporings- en vervolgingsfase wisselingen van de wacht binnen het OM voorgedaan. In het bijzonder in grote complexe zaken kunnen deze fnuikend zijn voor het vervolg van het strafrechtelijk traject, omdat nieuwe, soms onervaren officieren van justitie hun weg moeten zien te vinden in metersdikke dossiers en zich in een kort tijdsbestek de finesses van een zaak eigen moeten maken.[268]
Soms laat ook de wisselwerking tussen opsporingsteam en officier van justitie te wensen over. Een voorbeeld daarvan is een onderzoek waarin jaren van arbeid waren geïnvesteerd om de vermeende corruptiepraktijken van een lokale bestuurder bloot te leggen. Na ruggespraak met zijn hoofdofficier, maar zonder contact te hebben gehad met de landelijke corruptieofficier, het college van procureurs-generaal[269] en het hoofd van de betrokken dienst – besloot de officier van justitie in kwestie een kennisgeving van niet verdere vervolging te zenden aan de hoofdverdachte. Hoewel binnen het opsporingsteam werd erkend dat de officier van justitie bij dit soort beslissingen dominus litis moet zijn, werd het als bijzonder frustrerend ervaren dat de officier van justitie het onderzoek jarenlang op afstand had begeleid en op het *moment suprème* zonder nadere toelichting in de richting van het opsporingsteam "de stop uit de badkuip" trok.
Om de kwaliteit en continuïteit van de regie over de opsporing en vervolging beter te waarborgen is tijdens de interviews van diverse kanten geopperd om de vervolging van het type corruptiezaken dat op instigatie van de CCR in onderzoek wordt genomen weg te halen op arrondissementsniveau en in handen te geven van een aantal gespecialiseerde officieren van justitie op landelijk niveau. Een dergelijke ontwikkeling zou in de optiek van de betrokkenen ook beter aansluiten bij de landelijke regie die al bestaat – in de vorm van de CCR – bij de intake en selectie van zaken. Een aantal respondenten kon zich echter niet in deze oplossingsrichting vinden. Zij vrezen dat centralisering van de aanpak van (ernstige) corruptiezaken met zich brengt dat de belangstelling op lokaal niveau voor het thema corruptie afneemt.

---

266 Zie bijvoorbeeld het rapport van Faber en Van Nunen (2003).
267 Faber & Van Nunen, 2003.
268 Het feit dat (tot op heden) op één persoon na alle vervolgde ambtenaren in de bouwfraudezaak in eerste aanleg ook zijn veroordeeld, laat zien dat wisselingen van de wacht niet per definitie desastreuze gevolgen hebben.
269 Krachtens de door het college van procureurs-generaal vastgestelde *Handleiding behandeling gevoelige zaken* had deze cruciale beslissing aan het college moeten worden gemeld.

8.2.3 Resumé

In deze paragraaf is besproken welke opsporingsdiensten in welke mate bij de opsporing van ambtelijke corruptie betrokken zijn. Tevens is kort aandacht besteed aan de belangrijkste knelpunten die zich in de opsporingsfase voordoen. Duidelijk is geworden dat de reguliere politie de meeste opsporingsonderzoeken op dit terrein verricht, waarbij niet zozeer het eigen personeel subject van onderzoek is maar ambtenaren van andere overheidsinstanties. Ook de Rijksrecherche neemt een substantieel deel van de opsporingsonderzoeken voor zijn rekening. Afgezien van de FIOD-ECD zijn de bijzondere opsporingsdiensten niet bijzonder geïnvolveerd in corruptieonderzoek. De Kmar levert een bescheiden bijdrage op dit terrein.
De beschreven knelpunten in opsporingsonderzoek naar ambtelijke corruptie zijn deels onlosmakelijk verbonden aan het type delict – zwijgzame verdachten, weigerachtige omgeving etc. – deels aan de dynamiek van het strafrechtelijke onderzoek – langdurig administratief onderzoek hetgeen verdachten de kans geeft hun verhoren uitvoerig voor te bereiden en op elkaar af te stemmen – en zijn deels het gevolg van een gebrek aan kwaliteit en continuïteit in de aansturing en uitvoering. Mogelijke verbeterpunten moeten vooral op het laatste vlak worden gezocht.

8.3 OM-afdoeningen

In deze paragraaf zal allereerst worden toegelicht welke overwegingen zoal een rol spelen bij de vraag of al dan niet tot een strafrechtelijke vervolging moet worden overgegaan. Vervolgens wordt in kaart gebracht hoeveel corruptieonderzoeken leiden tot een strafrechtelijke vervolging. Dat gebeurt langs twee wegen, namelijk door achtereenvolgens de resultaten van de achterwaartse en die van de voorwaartse zoekslag te bespreken.

8.3.1 Het vervolgingsbeleid

In het vorige hoofdstuk (paragraaf 7.4) is het vervolgingsbeleid van het OM inzake ambtelijke corruptie al kort uiteengezet. In die paragraaf is vastgesteld dat in de *Aanwijzing opsporing en vervolging ambtelijke corruptie* van het OM niet gekozen is voor een scorelijstje aan de hand van objectieve indicatoren, omdat een dergelijk min of meer absoluut model kan leiden tot beslissingen en (standaard)motiveringen die onvoldoende recht doen aan het concrete geval. De strafrechtelijke aanpak van ambtelijke corruptie is, aldus de *Aanwijzing*, nu eenmaal meer maatwerk dan confectie. Bij het nemen van de maat wordt gelet op een scala aan factoren, die betrekking hebben op de aard en omvang van de gift, de gewenste tegenprestatie, de persoon, functie en intentie van de omkoper en omgekochte, de aard en duurzaamheid van hun relatie, de mate waarin de rechtsorde door de zaak is geschokt, etc.
Een belangrijk aspect bij de afweging of al dan niet tot vervolging van een verdachte ambtenaar moet worden overgegaan is de vraag of binnen de ambtelijke organisatie arbeidsrechtelijke maatregelen genomen zijn of dat het voornemen bestaat om deze te treffen. Is het laatste het geval en laten de aard en ernst van de vermeende corruptie een dergelijke beslissing toe, dan is de kans groot dat het OM zal besluiten tot een – al dan niet voorwaardelijk – sepot.
Ook de organisatorische context speelt een rol in de afdoeningbeslissing. Wanneer de vermeende corruptie mede het gevolg is van ernstige gebreken in de organisatiestructuur of cultuur, dan zal de afweging moeten worden gemaakt of 'enkele barbertjes moeten hangen' of dat een zaak op een andere wijze moet worden afgedaan.

In hoeverre het OM zich door de bovenstaande overwegingen in de praktijk laat leiden, zullen we in de volgende subparagraaf zien.[270]

8.3.2 Afdoeningen van het OM van de 'klassieke' corruptieartikelen

In de periode 1994-2003 zijn 709 gevallen aan het Openbaar Ministerie ter kennisgeving gebracht die op enigerlei wijze gerelateerd zijn aan de 'klassieke' corruptieartikelen. In 31% van die gevallen (223 van de 709) had de verdenking betrekking op het omkopen van ambtenaren, zoals strafbaar is gesteld in art. 177Sr.[271] In 35% van de gevallen (247 van de 709) draaide het om een verdenking van een strafbaar feit dat strafbaar is gesteld in art. 363 Sr (= het aannemen van steekpenningen door de ambtenaar). Van de 709 gevallen kon de afdoening van 49 gevallen niet worden achterhaald. De afdoening van de overige 660 gevallen wordt hieronder belicht.[272]

Tabel 8.2: *OM-afdoeningen per jaar over de periode 1994-2003* (bron: Omdata)

	Aantal afdoeningen (%)	Sepot (%)	Transactie (%)	Dagvaarding (%)
Jaar				
1994	92 (100%)	68 (74%)	4 (4%)	20 (22%)
1995	73 (100%)	23 (32%)	8 (11%)	31 (42%)
1996	81 (100%)	25 (31%)	7 (9%)	42 (52%)
1997	69 (100%)	22 (32%)	6 (9%)	39 (57%)
1998	63 (100%)	18 (29%)	5 (8%)	40 (63%)
1999	49 (100%)	12 (24%)	6 (12%)	30 (61%)
2000	49 (100%)	19 (39%)	5 (10%)	24 (49%)
2001	46 (100%)	16 (35%)	6 (13%)	23 (50%)
2002	60 (100%)	22 (37%)	7 (12%)	30 (50%)
2003	78 (100%)	22 (28%)	5 (6%)	48 (62%)
Totaal	**660**	**247 (37%)**	**59 (9%)**	**327 (50%)**

Het overzicht in tabel 8.2 maakt duidelijk dat het aantal OM-afdoeningen in de periode 1994-2001 aanvankelijk een dalende curve vertoonde, maar dat sinds een aantal jaren weer vaker een afdoening door het OM plaatsvindt op basis van de delictsomschrijvingen van de 'klassieke' corruptieartikelen.[273] Het is echter nog te vroeg om te spreken van een 'trendbreuk'. Evenmin kan een relatie worden gelegd tussen de

[270] Bedacht moet worden dat de bewuste *Aanwijzing* pas sinds 15-11-2002 formeel van kracht is. Voor die tijd was het vervolgingsbeleid in corruptiezaken vermoedelijk ook wel geënt op een aantal vergelijkbare uitgangspunten, maar waren deze premisses niet zo specifiek uitgewerkt als momenteel het geval is.
[271] Bijna altijd ging het hier om een verdenking ex art. 177, lid 1 onder 1 Sr.
[272] De som van het totaal aantal sepots, transacties en dagvaardingen bedraagt 633 in tabel 8.2. Het verschil met het totaal aantal afdoeningen van 660 zit in 27 zaken die zijn gevoegd of overgedragen. Vanwege de lage absolute aantallen zijn deze categorieën in de tabel buiten beschouwing gelaten.
[273] In vergelijking met de in het vorige hoofdstuk besproken resultaten van Van Hulten (2002), wier analyse de periode 1994-1998 betrof – is het aantal afdoeningen op jaarbasis na 1998 licht gedaald. Van Hulten kwam uit op zo'n 60 afdoeningen per jaar, hetgeen overigens niet geheel correspondeert met de gegevens uit tabel 8.2, waarin de periode 1994-1998 immers ook is weergegeven en het gemiddelde aantal afdoeningen per jaar op 79 ligt.

lichte stijging van het aantal afdoeningen en de in 2001 gewijzigde corruptiebepalingen. Zelfs in de zaken die zich in 2002 en 2003 hebben aangediend, hadden de strafbare feiten namelijk in een niet gering aantal gevallen betrekking op de periode vòòr de wetswijziging, zodat daarop de 'oude' wetgeving nog van toepassing was. Een aantal geïnterviewden vermoedt wel dat de stijgende lijn die het aantal afdoeningen op basis van art 362-364 Sr. vertoont zal doorzetten. Zoals een respondent uit de kringen van het OM dit vermoeden onderbouwde :

> "Het minder stringent vasthouden aan een causaal verband tussen prestatie en tegenprestatie heeft vervolging van ambtelijke corruptie absoluut eenvoudiger gemaakt. Wij brengen ook graag 363 Sr. in stelling als het even kan, want er gaat een sterke normstellende en normbevestigende werking van uit in de richting van het openbaar bestuur en het publiek. Je kunt er goed mee laten zien hoe zwaar we tillen aan integriteitsschendingen van bestuurders en ambtenaren."

Een zeker zo belangrijke vaststelling is dat het OM in gemiddeld de helft van de zaken die het ter kennisgeving vanuit de opsporing had ontvangen is overgegaan tot het dagvaarden van de betrokken verdachten. Gemiddeld zijn op jaarbasis 33 personen (mede) op basis van de klassieke corruptieartikelen gedagvaard. Na 1994 is het aantal sepots aanzienlijk gedaald, hetgeen vermoedelijk een weerspiegeling vormt van het streven van het OM om het aandeel van de kale beleidssepots terug te dringen.
In tabel 8.3 is een overzicht opgenomen van de arrondissementsparketten waar de meeste processen-verbaal vanuit de opsporingsinstanties terecht komen. Het parket Amsterdam neemt bijna een kwart van de landelijke instroom van corruptiezaken voor zijn rekening. De overige parketten volgen op eerbiedwaardige afstand, waarbij in het bijzonder de bescheiden positie van Rotterdam opvalt.

Tabel 8.3: *Top 5 instroom corruptiezaken per arrondissement, periode 1998 t/m 2003*

Actief (177-178 Sr.)	Passief (362-364 Sr.)	Totaal
1. Amsterdam (24%)	1. Amsterdam (22%)	1. Amsterdam (23%)
2. Den Haag (12%)	2. Den Haag (16%)	2. Den Haag (14%)
3. Arnhem (11%)	3. Arnhem (12%)	3. Arnhem (11%)
4. Haarlem (9%)	4. Zwolle (11%)	4. Rotterdam (9%)
5. Rotterdam (6%)	5. Rotterdam (10%)	5. Zwolle (7%)

Zetten we bovenstaande cijfers – in het bijzonder die uit tabel 8.2 – af tegen de gegevens uit het onderzoek van Hoetjes (1991), dan kan niet anders worden geconcludeerd dat er bijna een verdubbeling heeft plaatsgevonden van het aantal strafrechtelijke vervolgingen. Immers, Hoetjes stelde vast dat in de periode 1965-1989 op jaarbasis 14 tot 19 gevallen van ambtelijke corruptie werden voorgelegd aan de strafrechter. Enige voorzichtigheid bij de interpretatie van deze gegevens is wel geboden. Immers, niet uit het oog mag worden verloren dat het cijfermateriaal uit tabel 8.2 gebaseerd is op de strafrechtelijke afhandeling van *individuele gevallen*. De kans is niet denkbeeldig dat de gegevens uit tabel 8.2 terugslaan op een relatief gering aantal strafrechtelijke onderzoeken waaruit meerdere verdachten naar voren gekomen zijn. Ernstige vertekening kan optreden wanneer bijvoorbeeld in een onderzoek de zaak tegen de hoofdverdachte wordt geseponeerd, maar wel enkele 'kleine vissen' strafrechtelijk worden vervolgd. De verhouding tussen aantallen dagvaardingen en sepots komt dan in een geheel ander daglicht te staan.
Het aggregatieniveau waarop naar het materiaal gekeken wordt, is – het is al eerder vermeld – van eminent belang. Bovendien hebben we tot dusverre uitsluitend stilgestaan bij de afhandeling van zaken op basis van de 'klassieke' corruptieartikelen. De hoogste tijd al met al om ook de connexe ambtsmisdrijven (zoals schending van het ambtsgeheim ex art. 272 Sr.) en de corruptiezaken die aan het OM zijn overgedragen onder een andere juridische titel (zoals art. 225 Sr.) in de beschouwing te betrekken. Dit zal

gebeuren in de volgende subparagraaf waarin de resultaten van de analyses van de voorwaartse zoekslag worden weergegeven.

8.3.3 De resultaten van de dossieranalyse

Zoals is toegelicht in paragraaf 8.1.2 met betrekking tot de methodische verantwoording, betrof de eerste exercitie in het kader van de voorwaartse zoekslag een analyse van 50 corruptieonderzoeken – evenredig verdeeld over het land en over de verschillende soorten van ambtelijke instellingen – waarvan bekend was dat de dossiers gedurende de jaren 1998-2003 door opsporingsinstanties of ambtelijke instellingen aan het OM ter beschikking waren gesteld. De zoeksleutel was hier derhalve niet het gebruik van de 'klassieke' corruptieartikelen. Integendeel, deze methode is juist toegepast om ook zaken op het spoor te kunnen komen waarin wel corruptie-elementen te herkennen waren, maar waarin het opsporingsonderzoek en een eventuele vervolging waren opgebouwd langs de lijn van andere wetsartikelen.
Bedoelde analyse maakt duidelijk dat het in de vorige paragraaf gepresenteerde overzicht een enigszins vertekend beeld oplevert, in die zin dat hierin vermoedelijk de in bewijsrechtelijk opzicht 'hardere' zaken oververtegenwoordigd zijn. In de 50 corruptieonderzoeken die van voor naar achteren zijn gevolgd zijn namelijk beduidend meer zaken jegens betrokken verdachten geseponeerd dan op basis van het overzicht in tabel 8.2 zou mogen worden verwacht. Richten we ons uitsluitend op de hoofdverdachten waarop in de 50 onderzoeken gefocust werd, dan is jegens ongeveer 1/3 deel van hen een strafrechtelijke vervolging ingesteld. Ter vergelijking: in tabel 2 kwam een percentage van 50% uit de bus. Op een enkele transactie na is in het restant van de onderzoeken de zaak tegen de hoofdverdachten geseponeerd. Als redenen voor het niet vervolgen door het OM is gerefereerd aan een diversiteit van factoren. In een aantal gevallen bleek naar het oordeel van de zaaksofficier het bewijs niet overtuigend genoeg om een strafrechtelijke vervolging jegens de betrokken ambtenaar te rechtvaardigen. Een andere belangrijke verklaringsfactor voor het relatief hoge percentage sepots was gelegen in de mogelijkheid om een zaak disciplinair of arbeidsrechtelijk af te doen. In deze gevallen bestond de overtuiging dat het maatschappelijk verantwoord was om de zaak uitsluitend intern af te doen. Bovendien was met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid duidelijk dat arbeidsrechtelijke sancties zouden volgen.
Een derde reden om van vervolging af te zien, was gelegen in de factor tijd. In een aantal gevallen bleek het onderzoek zich over een dusdanig lange periode te hebben uitgestrekt, dat het OM vreesde te maken te krijgen met de nadelige juridische gevolgen van het overschrijden van de redelijke termijn. Hierin komt overigens een nog niet eerder besproken facet van corruptieonderzoek naar boven, namelijk dat als eenmaal de barrière geslecht is om een onderzoek jegens een ambtenaar of bestuurder te starten, men in de regel ook – om met een respondent te spreken – "doorgaat tot het gaatje". De neiging om alle mogelijke onderzoekslijnen uit te rechercheren heeft volgens verschillende respondenten niet zozeer te maken met het streven om coûte que coûte tot een strafrechtelijke veroordeling te komen, maar vloeit veeleer voort uit het besef dat een strafrechtelijk onderzoek voor een ambtenaar of bestuurder voor zijn of haar toekomstige functioneren bijzonder nadelige consequenties kan hebben. Of, zoals een respondent het uitdrukte:

> "Strafrechtelijk onderzoek is er natuurlijk primair op gericht om wettig en overtuigend bewijs aan te dragen dat een verdachte bepaalde strafbare feiten heeft begaan. Maar je moet ook oog hebben voor de andere kant. Als je eenmaal verdachte bent geweest in een corruptiezaak, dan kleeft dat je aan. Mensen redeneren al snel: waar rook is, is vuur. Dus als je gaandeweg het onderzoek aanwijzingen krijgt dat een bestuurder of ambtenaar ten onrechte in de beklaagdenbank terecht is gekomen, dan moet je niet schromen om extra onderzoeksactiviteiten aan de dag te leggen om de maatschappelijke omgeving te overtuigen van de onschuld van de betrokkene. Ik geef toe, het is een beetje een theoretisch verhaal, want in de praktijk komt het hier niet altijd van."

De laatste hier te behandelen reden voor het OM om af te zien van een strafrechtelijke vervolging was gelegen in de omstandigheid dat de vermeende strafbare feiten werden gepleegd in de periode dat de

‘oude’ corruptieartikelen nog van kracht waren. Zoals eerder is besproken, is sinds 1 februari 2001[274] de wetgeving op het terrein van de omkoping van ambtenaren en de ambtelijke corruptie ingrijpend gewijzigd. Een belangrijke wijziging is dat het voor strafbaarheid van de ambtenaar niet langer noodzakelijk is dat hij wetenschap heeft over het doel van de gift, maar dat een redelijk vermoeden hiervoor voldoende is. Verder is ook het achteraf ontvangen van een gift strafbaar gesteld, zelfs voor de ambtenaar die niet in strijd met zijn plicht heeft gehandeld. Wanneer de strafbare feiten zich uitstrekken over de periode vòòr februari 2001 moet feitelijke wetenschap van de ambtenaar worden aangetoond. De casuïstiek maakt duidelijk dat het OM bij het vooruitzicht om strafrechtelijk ‘stuk’ te gaan op de moeilijke bewijsvoering in dezen zo nu en dan kiest voor een sepot, zeker wanneer arbeidsrechtelijke maatregelen jegens de betrokkenen in het verschiet liggen. Uiteraard is dit een probleem van tijdelijke aard, want binnen afzienbare tijd zal het een zeldzaamheid zijn dat strafbare feiten ten laste worden gelegd die dateren van vier jaar geleden of langer.

8.3.4 Resumé

In deze paragraaf is duidelijk geworden dat het aantal strafrechtelijke vervolgingen dat wordt ingesteld op basis van de artikelen 177-178 Sr. en 362-364 Sr. in de laatste twee onderzoeksjaren (2002 en 2003) weer een licht stijgende lijn vertoont. In vergelijking met het onderzoek dat Hoetjes (1991) dertien jaar geleden uitvoerde, is het aantal vervolgingen zelfs bijna verdubbeld. Van alle processen-verbaal die in de periode 1994-2003 (mede) op basis van één van de corruptieartikelen bij het OM werden ingestuurd, is in ongeveer de helft van de zaken overgegaan tot een strafrechtelijke vervolging.
Het materiaal uit de *forward tracking* heeft bovenstaande bevinding wel enigszins genuanceerd. Door te kijken naar het verloop van opsporingsonderzoeken in plaats van naar de afhandeling van persoonsdossiers is inzichtelijk gemaakt dat ongeveer tweederde deel van de opsporingsonderzoeken in geen enkel opzicht een strafrechtelijk vervolg kent. Bedoelde analyse indiceert bovendien dat het OM zich bij het seponeren van zaken mede laat leiden door de afweging of de mogelijkheid bestaat van een ander dan strafrechtelijk optreden. Indien het bevoegd gezag reeds disciplinaire maatregelen jegens de betrokken ambtenaar heeft getroffen of van plan is dat te doen en de overtuiging bestaat dat daarmee maatschappelijk gezien kan worden volstaan, wordt geseponeerd.

8.4 Strafrechtelijke vervolging en berechting

In deze paragraaf worden de zaken onder de loep genomen waarin het OM tot vervolging is overgegaan. Geschetst wordt achtereenvolgens in hoeverre de strafrechtelijke vervolging in corruptiezaken resulteert in een schuldigverklaring en een strafrechtelijke veroordeling, hoe de eis van het OM zich verhoudt tot de door de rechter opgelegde straf en welke motiveringsgronden aan de uitspraak en straftoemeting ten grondslag liggen.

8.4.1 Schuldigverklaring versus vrijspraak

In de vorige paragraaf is beschreven dat het OM in ongeveer de helft van het aantal zaken dat het te verwerken krijgt op corruptiegebied – althans die zaken waarin het proces-verbaal is geënt op (minimaal) één van de ‘klassieke’ corruptieartikelen – tot het dagvaarden van de verdachte overgaat. De vraag is vervolgens waartoe de strafrechtelijke vervolging leidt. In tabel 8.4 zijn de belangrijkste resultaten weergegeven van een analyse van de gerechtelijke afdoening van corruptiezaken over een periode van tien jaar. Tussen 1994 en 2003 zijn in totaal 304 zaken – in eerste aanleg - aan de rechter voorgelegd.[275]

[274] Wet van 13 december 2000, Stb. 616.
[275] Ook voor tabel 8.4 geldt dat de somvan het aantal vrijspraken en strafopleggingen (= 296) niet geheel overeenkomt met het totaal aantal afdoeningen (304). De acht ontbrekende afdoeningen hebben betrekking op

Tabel 8.4: *Gerechtelijke uitspraken (in eerste aanleg) per jaar over de periode 1994-2003*

Jaar	Aantal afdoeningen	Vrijspraak	Strafoplegging (%)	
1994	19	3	16	(84%)
1995	25	1	22	(88%)
1996	42	3	38	(90%)
1997	31	2	29	(94%)
1998	44	2	41	(93%)
1999	30	-	28	(93%)
2000	25	2	22	(88%)
2001	19	3	16	(84%)
2002	27	5	22	(81%)
2003	42	3	38	(90%)
Totaal	**304**	**24**	**272**	**(89%)**

Tabel 8.4 indiceert dat in zaken waarin het OM tot vervolging overgaat, het afgaande op de strafopleggingen behoorlijk succesvol is. In negen van de tien strafzaken waarin een strafbaar feit dat is beschreven in de 'klassieke' corruptieartikelen ten laste is gelegd volgt een schuldigverklaring en strafoplegging.
Ook voor deze bevinding geldt dat enige voorzichtigheid geboden is. De analyses van de voorwaartse zoekslag maken namelijk duidelijk dat partiële vrijspraken in corruptiezaken geen ongebruikelijk verschijnsel zijn. Het is een bekend gegeven dat in veel strafzaken allesbehalve op één paard wordt gewed en dat diverse strafbare feiten ten laste worden gelegd. Het is in dat licht bezien ook zeker niet zorgwekkend dat een verdachte van een deel van hetgeen hem of haar ten laste is gelegd wordt vrijgesproken. Wat wel frappant was in een aantal van de bestudeerde strafrechtsdossiers was dat juist de corruptieaanklacht niet wettig en overtuigend bewezen werd geacht, maar dat de bewezenverklaring uitsluitend betrekking had op bijvoorbeeld het valselijk opmaken van documenten. De moeilijkere bewijslast die bestond voor februari 2001 speelde hierbij ongetwijfeld een rol.
Hoe dit verder ook zij, feit blijft dat een percentage van 90% schuldigverklaring en strafoplegging een respectabel gegeven is. De vraag rijst wel tot welke type straf de betrokkenen veroordeeld zijn. Op deze vraag gaan we in de volgende subparagraaf nader in.

8.4.2 Strafmodaliteit

Zoals hierboven is geschetst – in het bijzonder naar aanleiding van de in tabel 8.4 gepresenteerde bevindingen – is in 272 van de aan de rechter voorgelegde corruptiezaken de verdachte veroordeeld en bestraft. De rechter kan in ons strafrechtstelsel kiezen uit een aantal hoofdstraffen, te weten vrijheidsstraf, een geldboete en een taakstraf (leerstraf en werkstraf). Deze sancties kunnen ook in combinatie met elkaar worden opgelegd. Wat de vrijheidsstraf betreft laat het onderzoeksmateriaal zien dat in de periode 1994-2003 184 personen tot deze sanctie veroordeeld zijn. Het merendeel van deze vrijheidsstraffen (106 van de

---

respectievelijk twee gevallen waarin de dagvaarding nietig werd verklaard, twee gevallen waarin het OM niet ontvankelijk werd verklaard in zijn vervolging, twee gevallen waarin een schuldigverklaring werd uitgesproken zonder straf en twee gevallen waarin de zaak ter zitting werd gevoegd.

183) is geheel voorwaardelijk opgelegd. Ook voor de geldboete geldt dat een substantieel deel van de sancties in de vermogensfeer voorwaardelijk is opgelegd: van de in totaal 174 opgelegde boetes had precies de helft een volledig voorwaardelijk karakter. De laatste jaren is in bijna 100% van de gevallen een (veelal voorwaardelijke) geldboete opgelegd, meestal in combinatie met een vrijheidsstraf of taakstraf. Tabel 8.5 geeft inzicht in de sancties die in de periode 1994-2003 *onvoorwaardelijk* zijn opgelegd. Uit deze tabel kan worden afgeleid dat de sanctie die het meest frequent onvoorwaardelijk is opgelegd de werkstraf is. De hoogte van deze werkstraffen benaderden in het merendeel van de gevallen de maximale wettelijke termijn van 240 uur. De gemiddelde hoogte van de geldboete bedroeg €20.000, terwijl de gemiddelde duur van de vrijheidsstraf 81 dagen, ofwel een kleine drie maanden besloeg.

Tabel 8.5: *Typen onvoorwaardelijke strafrechtelijke sancties over de periode 1994-2003* (bron: OMdata)

	Aantal [276]	Vrijheidsstraf	Boete	Taakstraf
Jaar				
1994	16	1	10	5
1995	22	8	7	6
1996	38	10	9	16
1997	29	9	8	10
1998	41	11	16	13
1999	28	13	12	7
2000	22	3	8	10
2001	16	6	2	12
2002	22	7	6	12
2003	42	9	9	19
Totaal	272	77	87	110

Tot de 77 personen die zijn veroordeeld tot een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf (al dan niet in combinatie met een andere straf), behoren 28 omkopers en 49 omgekochte ambtenaren (in de brede zin van het woord). Gemiddeld zijn per jaar ongeveer vijf ambtenaren of bestuurders daadwerkelijk voor korte of lange tijd achter de tralies verdwenen. Ook het materiaal uit de aanvullende dossierstudie duidt er op dat slechts in uitzonderlijke gevallen onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen worden opgelegd.
Naast hoofdstraffen of een combinatie daarvan zou de rechter een veroordeelde ook middels een maatregel ter ontneming van het wederrechtelijk voordeel ex art. 36eSr. kunnen verplichten het behaalde voordeel terug te betalen aan de staat. Daartoe is het wel noodzakelijk dat het OM een ontnemingsvordering indient. Opmerkelijk is hoe weinig gebruik gemaakt wordt van deze mogelijkheid, te meer daar in de dossiers die zijn bestudeerd in het kader van de voorwaartse zoekslag regelmatig berekeningen van het behaalde voordeel waren terug te vinden. Deze bevinding bevestigt de conclusies uit eerdere evaluaties[277] dat het ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel in de handhavingspraktijk onvoldoende wortel heeft geschoten.

[276] Uiteraard is een combinatie van straffen mogelijk en in dit type zaken ook zeer gebruikelijk. Vandaar dat de som van de diverse sancties hoger is dan het aantal strafopleggingen.
[277] Nelen & Sabee, 1998; Nelen, 2000; Faber & Van Nunen, 2003.

8.4.3 Straftoemeting en motivering

Bij de beslissing over de strafmaat houdt een gerechtelijke instantie in de regel altijd rekening met de aard en ernst van het bewezenverklaarde en met de omstandigheden waaronder dit is begaan. Tevens worden in de straftoemetingsbeslissing de persoon en de persoonlijke omstandigheden van de veroordeelde meegewogen.
De analyse van de 30 strafdossiers in het kader van de voorwaartse zoekslag maakt duidelijk dat rechters in hun straftoemetingsbeslissingen geneigd zijn een aantal facetten zwaarder mee te laten wegen dan het OM bereid is te doen. Vooral in de sfeer van de vrijheidsstraffen leidt dit er toe dat in plaats van de door het OM geëiste onvoorwaardelijke straffen met enige regelmaat wordt gekozen voor voorwaardelijke sanctiemodaliteiten.
Wat de omstandigheden waaronder de strafbare feiten zijn begaan betreft, blijken rechters zwaar te tillen aan gebreken in de ambtelijke organisatie (vooral het gebrek aan toezicht en controle), die het mede mogelijk maakten dat ambtenaren zich langdurig en op grote schaal om lieten kopen. Zoals een rechtbank het in een vonnis verwoordde:

> "Daarnaast dient opgemerkt te worden dat uit het onderzoek ter terechtzitting de rechtbank de indruk heeft gekregen dat binnen het overheidsapparaat waar verdachte werkzaam was enige directe controle op het handelen van verdachte – een handelen waarbij verdachte over grote bedragen, dan wel over transacties van grote omvang kon beschikken – lijkt te hebben ontbroken. Zulks leidt niet tot straffeloosheid van verdachte, het beïnvloedt wel de strafmaat nu – ware die controle wel aanwezig geweest – de strafbare handelingen van verdachte vermoedelijk eerder waren ontdekt en dan ook een minder grote omvang hadden gekregen."

Het casusmateriaal uit de dossierstudie duidt er tevens op dat rechters bij de straftoemeting in enigerlei mate rekening houden met de hoeveelheid publiciteit waarmee de vervolging en berechting gepaard is gegaan, maar wat vooral van belang blijkt, is de arbeidsrechtelijke afdoening die de betrokkene boven het hoofd hangt, dan wel reeds heeft ondervonden (veelal ontslag). In ruim drie kwart van de bestudeerde dossiers werd melding gemaakt van het ontslag van de betrokken ambtenaar, in een aantal andere gevallen waren arbeidsrechtelijke maatregelen aanstaande, dan wel had de betrokkene zelf een andere betrekking gezocht. Illustratief voor de straftoemetingsbeslissingen van rechters in corruptiezaken is de volgende motivering van de straftoemeting in één van de door ons bestudeerde strafzaken:

> "Verdachte heeft door het aannemen van deze giften het in hem gestelde vertrouwen beschaamd en zijn positie misbruikt voor persoonlijk voordeel. Het vertrouwen dat de burger in het overheidsapparaat moet kunnen stellen, is geschaad en de waardigheid van de overheid is aangetast. De burger moet er immers op kunnen vertrouwen dat beslissingen van de overheid op objectieve gronden worden genomen. Daarnaast moet het centrale gezag kunnen vertrouwen op de loyaliteit en betrouwbaarheid van de eigen ambtenaren.
> Naar het oordeel van de rechtbank kan op dergelijk strafbaar handelen in beginsel niet anders worden gereageerd dan met het opleggen van een onvoorwaardelijke gevangenisstraf. Gelet op de vergaande ambtenaarrechtelijke sancties die aan verdachte zijn opgelegd en de gevolgen die deze sancties voor hem met zich meebrengen, ziet de rechtbank aanleiding af te zien van het opleggen van een vrijheidsbenemende straf en zal zij aan verdachte een werkstraf voor de maximale duur opleggen."

8.4.4 Resumé

In deze paragraaf is duidelijk geworden dat een eenmaal in gang gezette strafrechtelijke vervolging in corruptiezaken in negen van de tien gevallen resulteert in een strafrechtelijke veroordeling. De zaken die

het OM voor de rechter brengt zijn in bewijsrechtelijk opzicht derhalve stevig onderbouwd. Het komt voor dat verdachten voor onderdelen van de tenlastelegging worden vrijgesproken – soms ook voor het corruptie-element – maar volledige vrijspraken zijn een zeldzaamheid.
De meest frequent opgelegde onvoorwaardelijke straf is de werkstraf. Combinaties met andere straffen komen regelmatig voor, waarbij de vrijheidsstraf of de geldboete vaak voorwaardelijk wordt opgelegd. Onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen zijn in een periode van tien jaar opgelegd aan 77 personen, onder wie 49 ambtenaren.
Ten aanzien van de straftoemeting blijkt de rechter zowel oog te hebben voor de organisatorische context waarbinnen de corruptieaffaire kon ontstaan als voor de arbeidsrechtelijke gevolgen die de betrokkene boven het hoofd hangen. De discrepantie tussen de eis van het OM en de opgelegde straf is vooral aan deze twee factoren toe te schrijven.

8.5 Conclusies

In dit hoofdstuk is op hoofdlijnen de afdoening beschreven van vermoedens van corruptie die hebben geleid tot een strafrechtelijk onderzoek. De nadruk heeft daarbij gelegen op de strafrechtelijke afdoeningwijzen. In de zijlijn is ook aandacht besteed aan de arbeidsrechtelijke gevolgen. De volgende vragen stonden in het onderzoek centraal:

1 Hoeveel strafrechtelijke onderzoeken naar corruptie verrichten de verschillende daarbij betrokken instanties op jaarbasis en welke ontwikkelingen zijn daarin zichtbaar?
2 Hoe is de verhouding tussen de afdoeningen waarvoor het OM kan opteren – sepot, transactie, vervolging – in zaken waarin een concrete verdenking ex art. 27 WvSv. op het terrein van ambtelijke corruptie is gerezen?
3 Hoe verhouden de strafeis van het OM en het gerechtelijk oordeel zich tot elkaar; waaraan is een eventuele discrepantie in straftoemeting toe te schrijven?
4 Welke (juridische en niet-juridische) problemen doen zich bij de opsporing, vervolging en berechting van ambtelijke corruptie voor?

Afgaande op de bij het OM beschikbare gegevens inzake de instroom van corruptiezaken worden er op jaarbasis zo'n 70 processen-verbaal op dit terrein ingediend. Aangezien één onderzoek meerdere processen-verbaal kan opleveren, is het aantal corruptieonderzoeken dat jaarlijks wordt gestart geringer. Deze gegevens hebben uitsluitend betrekking op de instroom bij het OM van feiten die de delictsomschrijvingen weerspiegelen van de 'klassieke' corruptieartikelen. Niet alle corruptieonderzoeken komen onder deze noemers terecht in het registratiesysteem van het OM, zij het dat er de afgelopen jaren wel een tendens te bespeuren valt – al is het maar secundair of tertiair – om het proces-verbaal op te bouwen langs de lijnen van één van de 'klassieke' delictsomschrijvingen van corruptie.
Het onderzoek heeft duidelijk gemaakt dat de reguliere politie de meeste opsporingsonderzoeken op corruptiegebied verricht, waarbij niet zozeer het eigen personeel subject van onderzoek is maar ambtenaren van andere overheidsinstanties. Ook de Rijksrecherche neemt een substantieel deel van de opsporingsonderzoeken voor zijn rekening. Afgezien van de FIOD-ECD zijn de bijzondere opsporingsdiensten nauwelijks geïnvolveerd in corruptieonderzoek. Het laatste is een opmerkelijk gegeven. Immers, op de beleidsterreinen die respectievelijk de AID, de SIOD en VROM-IOD bestrijken is een aantal in potentie corruptiegevoelige functies te onderscheiden. Men denke slechts aan de verleidingen waaraan – om willekeurig een aantal functies te noemen - een sociaal rechercheur, een controleur die toezicht moet houden op vee- en vleesvervoer of een milieuambtenaar die belast is met het toezicht op de afvalwerking bloot gesteld kunnen worden. In dit licht bezien verdient het aanbeveling om de mogelijkheden te verkennen om, analoog aan de BIO's binnen de reguliere politie, alle BOD'en uit te rusten met eigen onderzoeksunits die zich specifiek richten op het opsporen en voorkomen van allerhande integriteitsschendingen.

Het aantal strafrechtelijke vervolgingen dat wordt ingesteld op basis van de artikelen 177-178 Sr. en 362-363 Sr. vertoont de afgelopen jaren een stijgende lijn. In vergelijking met het onderzoek dat Hoetjes (1991) dertien jaar geleden uitvoerde, is het aantal vervolgingen zelfs bijna verdubbeld. Van alle processen-verbaal die in de periode 1994-2003 (mede) op basis van één van de corruptieartikelen bij het OM werden ingestuurd, is in ongeveer de helft van de zaken overgegaan tot een strafrechtelijke vervolging.
Het materiaal uit de dossierstudie heeft bovenstaande bevinding wel enigszins genuanceerd. Door te kijken naar het verloop van opsporingsonderzoeken in plaats van naar de afhandeling van individuele persoonsdossiers is inzichtelijk gemaakt dat ongeveer tweederde deel van de opsporingsonderzoeken in geen enkel opzicht een strafrechtelijk vervolg kent. Bedoelde analyse indiceert bovendien dat het OM bij het seponeren van zaken zich mede laat leiden door de afweging of de mogelijkheid bestaat van een ander dan strafrechtelijk optreden; in geval dat het bevoegd gezag reeds disciplinaire maatregelen jegens de betrokken ambtenaar heeft getroffen of van plan is dat te doen en de overtuiging bestaat dat daarmee maatschappelijk gezien kan worden volstaan, wordt geseponeerd.
In de strafrechtelijke trechter belanden derhalve uitsluitend die zaken waarin – naar het oordeel van het OM – het maatschappelijk belang een gerechtelijke afdoening eist en de bewijspositie sterk genoeg wordt geacht. Wat het laatste aspect betreft lijkt het OM enigszins op safe te spelen door alleen die zaken aan de strafrechter voor te leggen waarin over het laakbare handelen van de ambtenaar geen twijfels meer bestaan. Dit gegeven manifesteert zich in de bevinding dat een eenmaal in gang gezette strafrechtelijke vervolging in corruptiezaken in negen van de tien gevallen resulteert in een strafrechtelijke veroordeling. Het komt voor dat verdachten voor onderdelen van de tenlastelegging worden vrijgesproken – soms ook voor het corruptie-element – maar volledige vrijspraken zijn een zeldzaamheid.
De meest frequent opgelegde onvoorwaardelijke straf is de werkstraf. Combinaties met andere straffen komen regelmatig voor, waarbij de vrijheidsstraf of de geldboete vaak voorwaardelijk wordt opgelegd. Onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen zijn in een periode van tien jaar opgelegd aan 77 personen, onder wie 49 ambtenaren.
De verschillen tussen de eis van de officier van justitie en de uitspraak in eerste aanleg schuilen vooral in de keuze van rechters om in plaats van de geëiste onvoorwaardelijke gevangenisstraf en/of geldboete een voorwaardelijke sanctievorm op te leggen. De rechter blijkt zich in dit verband vooral te laten leiden door de organisatorische context c.q. chaos waarbinnen de corruptieaffaire kon ontstaan en door de arbeidsrechtelijke gevolgen (veelal ontslag) die de betrokkene boven het hoofd hangen. De discrepantie tussen de eis van het OM en de opgelegde straf is vooral aan deze twee factoren toe te schrijven.
Opmerkelijk genoeg wordt bijzonder weinig gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel. Hoewel de tegenprestatie die ambtenaren voor hun diensten (of voor het nalaten daarvan) ontvangen niet altijd in geld kan worden uitgedrukt, lenen corruptiezaken zich in de regel wel voor toepassing van art 36eSr. Deze bevinding bevestigt de conclusies uit eerdere evaluaties dat het ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel in de handhavingpraktijk onvoldoende wortel heeft geschoten.
De beschreven knelpunten in de sfeer van het opsporen en vervolgen van ambtelijke corruptie zijn deels onlosmakelijk verbonden aan het type delict – noodzaak tot terugrechercheren in de tijd, verdachten die er liever het zwijgen toedoen, de ambtelijke omgeving die zich niet altijd even coöperatief opstelt, etc. – deels toe te schrijven aan de dynamiek van het strafrechtelijke onderzoek – langdurig administratief onderzoek hetgeen verdachten de kans geeft hun verhoren uitvoerig voor te bereiden en op elkaar af te stemmen – en zijn deels het gevolg van een gebrek aan kwaliteit en continuïteit in de aansturing en uitvoering. Mogelijke verbeterpunten moeten vooral op het laatste vlak worden gezocht. Wat het OM betreft kan aansluiting worden gevonden bij de ontwikkelingen die al in gang zijn gezet in het veranderproces dat de organisatie momenteel doormaakt. In het bijzonder moet daarbij gedacht worden aan meer en betere vormen van intercollegiale toetsing, zodat belangrijke strafvorderlijke beslissingen niet uitsluitend gebaseerd zijn op inzichten van individuele officieren van justitie, al dan niet gesouffleerd door het opsporingsteam. Geïnvesteerd zal met andere woorden moeten worden in wat door Van de Bunt e.a. (2002) is aangemerkt als *geïnstitutionaliseerde tegenspraak.*

DEEL V

CONCLUSIES EN REFLECTIE

9 Corruptie in Nederland: Resultaten en conclusies

9.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste resultaten van het onderzoek gepresenteerd. Eerst wordt samengevat welke onderzoeksvragen centraal stonden en hoe de centrale begrippen werden gedefinieerd. Daar waar mogelijk zijn de onderzoeksvragen beantwoord door dwarsverbanden te leggen tussen de bevindingen uit de diverse deelprojecten. Dat heeft geleid tot een aantal conclusies over de omvang, aard en afdoening van ambtelijke corruptie in Nederland.
In de laatste paragraaf reflecteren we op de resultaten, vanuit de onderzoeksvraag naar de wijze waarop corruptie in Nederland in de toekomst gemeten of 'gemonitord' zou kunnen worden. Hoe kan het openbaar bestuur meer en beter zicht krijgen op het corruptiefenomeen? Dat inzicht is een noodzakelijke voorwaarde voor een adequate beleidsontwikkeling ter voorkoming en bestrijding van corruptie.

9.2 Onderzoeksvragen en -opzet

Vier onderzoeksvragen naar respectievelijk de omvang, de aard, de afdoening en het monitoren van corruptie stonden centraal.
De vraag naar de *omvang van corruptie in het openbaar bestuur in Nederland* is vertaald in vragen die betrekking hadden op het aantal corruptieonderzoeken dat binnen het openbaar bestuur werd gedaan en het vervolg daarop. In essentie lag de nadruk hierbij op een inventarisatie van het aantal interne onderzoeken naar ambtelijke corruptie dat in Nederland wordt verricht. Daarover was al het nodige bekend voor gemeenten en de politie en dus was het zaak ook voor andere delen van het openbaar bestuur in kaart te brengen hoeveel corruptieonderzoeken binnen die overheidsinstellingen werden uitgevoerd. Met het oog daarop is een enquête uitgezet binnen departementen, provincies, de rechterlijke macht, waterschappen en zelfstandige bestuursorganen. Teneinde vergelijkbaarheid mogelijk te maken is de gehanteerde vragenlijst qua begrippenkader en vraagstelling zo veel mogelijk afgestemd op de enquête die in 2003 is afgenomen bij gemeentesecretarissen.
De vraag naar *de aard van corruptie in het openbaar bestuur in Nederland* is uitgewerkt in deelvragen over kenmerken van corruptiegevallen: welke sectoren van het openbaar bestuur betrof het, wie ontdekte en meldde corruptie, wat is van de ambtenaren verlangd, welke giften, diensten en beloften zijn verstrekt of beloofd, welke kenmerken kunnen worden toegeschreven aan de omkoper en welke aan de omgekochte ambtenaar, hoe is de relatie tussen omkopen en omgekochte te typeren? Bij de beantwoording van deze vragen heeft de nadruk gelegen op *casestudieonderzoek*.
Uit de vraag naar *de afdoening van corruptie in het openbaar bestuur in Nederland* is een aantal deelvragen afgeleid over de afdoening van vermoedens van corruptie die hebben geleid tot een strafrechtelijk onderzoek. De *input, throughput, output en outcome* van zaken die ter kennisgeving van het OM zijn gesteld, is op een aantal facetten bestudeerd. In dit deelonderzoek is gebruik gemaakt van allerhande methoden en bronnen van dataverzameling, zoals het bevragingsysteem OM-data, dossiers van lopende en afgeronde onderzoeken en interviews.
De slotvraag is die naar de mogelijke ontwikkeling van een monitor waarmee in de toekomst trends en ontwikkelingen op corruptiegebied zouden kunnen worden vastgesteld. Wat zijn de consequenties van de gepresenteerde onderzoeksresultaten voor de mogelijkheid corruptie wat meer systematisch te 'monitoren'?

9.3 Het begrip ambtelijke corruptie

Er bestaat een veelheid van omschrijvingen van corruptie en enigszins verwante begrippen zoals fraude, integriteitsschendingen en collusie. Daarom is het goed om bij het weergeven en interpreteren van de onderzoeksresultaten nog even kort stil te staan bij het centrale begrip.
In dit onderzoek is gebruik gemaakt van de volgende overkoepelende definitie van *corruptie*: het verschaffen, vragen of verkrijgen van private gunsten of beloften met het oog op wat iemand in functie deed, doet of zal doen. Bij *ambtelijke corruptie* richt de aandacht zich op ambtenaren in functie. De nadruk ligt dan op het vragen of verkrijgen van private gunsten of beloften met het oog op wat de ambtenaar deed, doet of zal doen. Het 'doen' kan vanzelfsprekend ook betekenen dat de ambtenaar iets nalaat (te doen).
Deze begripsomschrijving vormde het uitgangspunt bij het opzetten en uitvoeren van de diverse deelprojecten. Soms is omwille van de vergelijkbaarheid met ander onderzoek gewerkt met een meer specifieke of meer uitgewerkte omschrijving van het corruptieconcept, maar de verschillen waren marginaal en de kernelementen van de bovenstaande definitie hebben altijd als leidraad gediend.
Het eerste kernelement uit de definitie van ambtelijke corruptie is dat het gaat om wat de ambtenaar doet of nalaat in zijn of haar *functie* als ambtenaar. Dat betekent dat privé-gedragingen in dit verband niet terzake doende zijn. Een tweede punt betreft de interpretatie van 'ambtelijk' in ambtelijke corruptie. Het gaat hier om 'ambtenaar' in de zin der wet. Ook politici en bestuurders vallen daaronder. Het onderhavige onderzoek heeft zich uitsluitend gericht op vormen van ambtelijke corruptie in Nederland. Een derde belangrijk element is dat de gunsten zijn 'verkregen' of 'toegezegd' door een 'derde partij'. Het handelen van de functionaris hoeft niet te zijn ingegeven door een *verkregen* gift, dienst of belofte, maar het kan ook gaan om een in het *vooruitzicht* gestelde tegemoetkoming.
Tot slot is van belang dat de verkregen 'gift, dienst of belofte' niet te eng wordt opgevat. Het gaat zeker niet alleen om financiële gunsten en ook niet alleen om gunsten die louter de eigen persoon ten goede komen. Ook bij wat de ambtenaar doet of nalaat kan het gaan om een breed scala aan beslissingen en handelwijzen. De ambtsplicht kan in het geding zijn, maar dat hoeft niet.

9.4 Omvang van ambtelijke corruptie

9.4.1 IJsberg

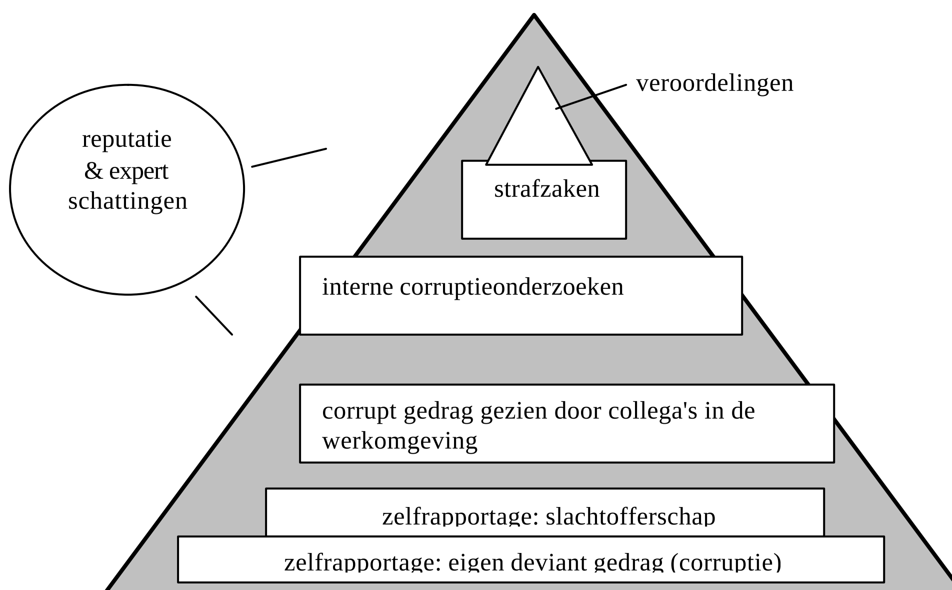
De vraag waarnaar bij aanvang van dit onderzoek de meeste aandacht uitging had betrekking op de omvang van de problematiek. Gezien de commotie die de parlementaire enquête bouwnijverheid teweeg had gebracht, in het bijzonder de discussie die naar aanleiding van deze enquête was ontstaan over de vraag of ambtelijke corruptie al dan niet 'endemisch' van aard was, en de 'onthullingen' die door onderzoeksjournalisten waren gedaan, was deze grote mate van belangstelling geenszins verwonderlijk. Het beeld van het ongerepte Nederlandse openbaar bestuur was aangetast en de vraag rees of het aantal gevallen van corrupte ambtenaren niet vele malen groter was dan lange tijd stilzwijgend was aangenomen.

De idee dat een groot deel van de corruptiegevallen niet aan de oppervlakte komt, is in beleidsstukken en in de literatuur wel verbeeld met de metafoor van de ijsberg. De achterliggende gedachte is dat we slechts "het topje van de ijsberg in beeld hebben", vandaar de wens om de contouren van die berg zichtbaar te maken. Waarop deze assumptie van *het topje* gebaseerd is, is evenwel niet duidelijk. Uitspraken over het deel van de ijsberg dat zich onder of boven water bevindt, zijn veeleer gebaseerd op speculatie dan op empirisch onderzoek. Enige bescheidenheid is dan ook bij elke omvangschatting van ambtelijke corruptie op zijn plaats. De wetenschappelijke polsstok reikt namelijk momenteel niet verder dan langs indirecte weg de marges te bepalen van het aantal vermoedens van ambtelijke corruptie dat jaarlijks aan het licht

komt. Figuur 9.1 vat de denkbare onderzoekstypen samen, tegen de achtergrond van een ‘ijsberg’ van gevallen.

Nog maar zelden is mensen direct gevraagd naar de mate waarin ze zelf corrupt zijn of corruptie van anderen persoonlijk meemaken (zelfrapportages). Vaker is er gekeken naar het aantal corruptiegevallen dat door mensen gesignaleerd wordt in de eigen werkomgeving. Dit is uiteraard een zeer ruwe maat, want indrukken zijn niet alleen sterk subjectief gekleurd, maar vertekenen ook omdat een affaire die in een organisatie veel stof heeft doen opwaaien vermoedelijk door vele mensen zal worden aangehaald. Deze gegevens kunnen worden afgezet tegen het aantal interne en externe onderzoeken dat wordt geëntameerd om de toedracht van het gebeuren te achterhalen. Ook kunnen de aantallen vervolgingen, veroordelingen en straffen in de beschouwing worden betrokken. Tot slot is er het onderzoek naar de corruptiereputatie. Dan wordt aan buitenstaanders gevraagd te schatten hoe corrupt een land, sector of organisatie is.

Figuur 9.1: *Mogelijk onderzoek naar de omvang van corruptie*



9.4.2 Onderzoeksresultaten

In internationaal onderzoek naar corruptiereputaties komt Nederland steeds positief uit de bus (bij de tien minst corrupte landen ter wereld). Die reputatie van Nederland in de ogen van zakenlieden, risicoanalisten en corruptiedeskundigen zegt nog weinig over de feitelijke omvang van corruptie.
Laten we met het oog op die omvang allereerst eens een blik werpen op de vermoedens van corruptie, zoals die in de eigen werkomgeving worden waargenomen. Hoewel er geen onderzoek binnen het gehele Nederlandse openbaar bestuur heeft plaatsgevonden waarin de vraagstelling specifiek was toegesneden op corruptie, blijkt uit studies binnen de politie en onder de Nederlandse beroepsbevolking als geheel dat integriteitsschendingen zoals vriendjespolitiek en bevoordeling van vrienden en familie regelmatig worden gesignaleerd.

Hier stuiten we wel op de vraag naar de precieze afbakening van corruptie. Een corrupte ambtenaar of politicus is betrokken bij het verschaffen, vragen of verkrijgen van private gunsten of beloften met het oog op wat zo iemand in functie deed, doet of zal doen. Het bevoordelen van vrienden en familie van buiten de organisatie kan binnen deze definitie vallen, evenals vormen van vriendjespolitiek. Corruptie in deze brede zin is allesbehalve uitzonderlijk, zo leert onderzoek naar wat medewerkers in de werkomgeving zien. Corruptie waarbij het om belangrijke beslissingen en substantieel persoonlijk voordeel gaat, is evenwel vrij zeldzaam wanneer we afgaan op meldingen uit de werkomgeving.

Concreter wordt het zicht op vermoedens van corruptie wanneer we focussen op de interne onderzoeken. Door de uitkomsten van het enquêteonderzoek dat enkele jaren geleden is uitgezet bij alle Nederlandse gemeenten te combineren met gegevens die in het onderhavige onderzoek zijn verzameld bij overige overheidsorganisaties kunnen de bandbreedtes worden aangegeven van het aantal interne onderzoeken naar corruptie in het openbaar bestuur.

Wat heeft deze exercitie aan inzichten opgeleverd? Allereerst is de constatering van belang dat steeds weer blijkt dat slechts binnen een minderheid van de bevraagde overheidsorganisaties op centraal niveau bekend is hoeveel interne onderzoeken worden verricht. Illustratief is dat slechts één van de negen provincies die aan het onderzoek meewerkten een centrale registratie van integriteitsschendingen kent. Ook ontbreekt eenduidigheid over de interpretatie van corruptie en andere schendingen en de gegevens die de moeite waard zouden zijn om te verzamelen.

In tabel 9.1 worden de meest relevante bevindingen over interne corruptieonderzoeken uit de hoofdstukken 3 en 4 gepresenteerd en met elkaar in verband gebracht. De data uit verschillende (in methodische zin vergelijkbare) enquêtes zijn daartoe omgerekend.[278]

Met de nodige slagen om de arm kan uit de tabel worden afgeleid dat het aantal corruptieonderzoeken dat jaarlijks wordt gestart in het openbaar bestuur 130 bedraagt.[279]

Zowel het gemeenteonderzoek als het onderzoek binnen de overige onderdelen van het openbaar bestuur laten ruwweg dezelfde verdeling zien tussen de onderzoeken die intern worden afgewikkeld en de zaken die ter kennisgeving worden gebracht van politie en justitie: deze verhouding is 60%-40%. Uitgaande van 130 onderzoeken per jaar worden dus ruim 50 vermeende corruptiegevallen gemeld bij politie en justitie. Opmerkelijk genoeg komt dit aantal van ongeveer 50 zaken ook uit de bus in het overzicht[280] van de bij het OM ingeschreven feiten met betrekking tot ambtelijke corruptie: in de periode 1994-2003 werden 478 misdrijven door het OM geregistreerd waarin één van de artikelen 362-364 Sr. ten laste was gelegd, dat wil zeggen gemiddeld 48 per jaar.[281] Helemaal vergelijkbaar zijn deze twee bronnen evenwel niet: in de enquête gaat het tenslotte om corruptie onderzoeken – waarin sprake kan zijn van meer dan één verdachte – terwijl in het registratiesysteem van het OM uitgegaan wordt van feiten die op één persoon zijn toegesneden. Hier staat tegenover dat de enquêtes laten zien dat de meeste corruptieonderzoeken betrekking hebben op één ambtenaar.

[278] Deze berekening heeft plaatsgevonden op basis van een aantal assumpties. De belangrijkste daarvan is dat binnen de organisaties die de enquête niet hebben geretourneerd gemiddeld genomen hetzelfde gedrag tentoon wordt gespreid als binnen de organisaties die wel gereageerd hebben. Met andere woorden: er is geen rekening gehouden met vertekeningen als gevolg van non-respons. Bovendien past de kanttekening dat de onderzoeksperiode niet altijd dezelfde was. Die perioden zijn in de tabel vermeld. Zie daarvoor ook de eerdere hoofdstukken. De eerder weergeven aantallen zijn afgerond (op hele getallen).
[279] Laten we het defensieonderdeel buiten beschouwing dat in het nieuwe onderzoek een disproportioneel groot aantal onderzoeken heeft gemeld, dan zakt dit jaargemiddelde naar 116.
[280] Zie paragraaf 8.2.1.
[281] Zie tabel 8.1, tweede kolom.

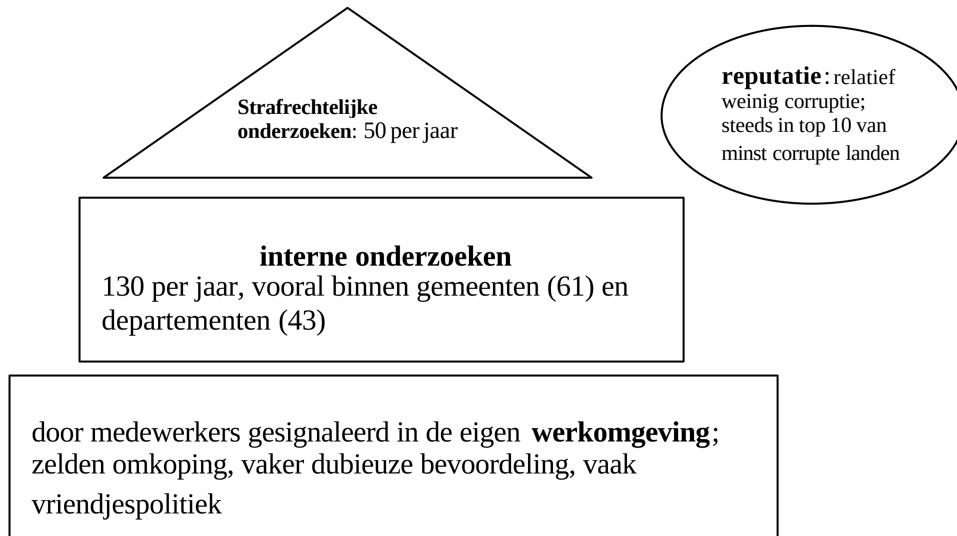
Tabel 9.1: *Schatting van het aantal interne corruptieonderzoeken per jaar*

	interne corruptie-onderzoeken	
	aantal per jaar	onderzoeks-periode
Departementen	43	(1999-2003)
Provincies	2	(1999-2003)
Rechterlijke macht	1	(1999-2003)
Waterschappen	2	(1999-2003)
ZBO's	3	(1999-2003)
Gemeenten	61	(1998-2002)
Politie	13	(1999-2000)
Gevangeniswezen	5	(1997-1999)
Totaal	130	

Volgens de geënquêteerden zou aandacht voor het fenomeen corruptie de afgelopen jaren sterk zijn toegenomen, zowel binnen de eigen organisatie als daarbuiten, maar deze ontwikkeling heeft naar hun mening niet te maken met een toename van het corruptieprobleem in de eigen organisatie. Evenmin bestaat de idee dat de verleidingen van buitenaf zijn toegenomen of dat vaker wordt geprobeerd de eigen medewerkers om te kopen. De trend in de richting van meer bedrijfsmatigheid in het overheidsapparaat wordt niet als een gevaar voor de integriteit gezien.

Het nieuwe onderzoek bevestigt al met al het beeld dat uit eerdere onderzoeken opdoemt: gegevens over de interne onderzoeken in de overheidssector en over het aantal strafrechtelijke onderzoeken leiden tot relativerende conclusies over de omvang van ambtelijke corruptie in de zin van omkoping. Het onderzoeksmateriaal geeft echter geen aanleiding tot zelfgenoegzaamheid en rustig achterover leunen. Een vergelijking van het aantal interne en strafrechtelijke onderzoeken aan de ene kant en van de gegevens over wat wordt gesignaleerd in de werkomgeving aan de andere kant tendeert in de richting van de conclusie dat op gedrag dat 'officieel' als corruptie wordt aangemerkt anders en serieuzer wordt gereageerd dan op gedrag dat in officiële registratiesystemen niet wordt weggeschreven als corruptie maar daar wel dicht tegen aankruipt, zoals vriendjespolitiek, belangenverstrengeling en collusie.
In figuur 9.2 wordt de hierboven weergegeven informatie samengevat.

Figuur 9.2: *Informatie op basis van onderzoek naar de omvang van corruptie*



Verdeling

De absolute aantallen geven wellicht de indruk dat het bij gemeenten (61 onderzoeken) en departementen (43 onderzoeken) om relatief kwetsbare overheidsorganisaties gaat. Om de bevindingen in perspectief te plaatsen is het evenwel noodzakelijk om ook het aantal medewerkers in de beschouwing te betrekken. In de tabel 9.2 is deze variabele verwerkt.[282]

Uit de tabel valt op te maken dat de verschillen niet erg groot zijn, maar dat er binnen gemeenten inderdaad relatief wat meer corruptieonderzoeken plaatsvinden. Gegeven het takenpakket en de vele directe contacten met burgers en bedrijven, is dat natuurlijk ook niet zo verwonderlijk. ZBO's kennen verhoudingsgewijs weinig corruptieonderzoeken. Dat is opmerkelijk omdat ze wat meer op afstand staan van de klassieke overheid en verondersteld mag worden dat ze verhoudingsgewijs wat meer als een bedrijf opereren. Er wordt namelijk nogal eens verondersteld dat het samengaan van bestuurlijk en bedrijfsmatig functioneren leidt tot meer corruptie, maar dat blijkt niet uit het aantal corruptieonderzoeken.

[282] Berekend op basis van het aantal onderzoeken dat de meewerkende departementen, provincies, waterschappen, rechterlijke instellingen en ZBO's zelf hebben gemeld en het aantal medewerkers dat ze opgeven in dienst te hebben. Het aantal onderzoeken binnen gemeenten en politie komt respectievelijk uit de studies van Huberts et al. (2004) en Lamboo et al. (2002) terwijl het aantal medewerkers is afgeleid uit de gegevens voor 2003 op de website: http://www.minbzk.nl/overheidspersoneel/de_overheid_als/publicaties/kerngegevens.
Alle gemeenten telden in 2003 197.535 personeelsleden; de politie 57.903 (personeel totale sector).

Tabel 9.2: *Aantal corruptieonderzoeken per jaar, voor diverse bestuurslagen en -organisaties*

bestuur	corruptieonderzoeken per 1000 medewerkers per jaar
Departementen	0.19
Provincies	0.13
Rechterlijke macht	0.10
Waterschappen	0.17
ZBO's	0.06
Gemeenten	0.31
Politie	0.22

Dynamiek

Over de *veranderingen* in de omvang van corruptie bestaan vele beelden maar harde gegevens ontbreken. Er ontbreekt longitudinaal onderzoek dat ontwikkelingen in de tijd in kaart brengt. Uitzondering is het onderzoek naar het aantal interne onderzoeken in gemeenten en dat laat geen grote toename zien (met uitzondering van één stad) en de gegevens over strafzaken die laten zien dat het aantal zaken en veroordelingen is toegenomen.
Erg lastig is dat een toename of afname van het aantal onderzoeken op twee manieren valt te interpreteren. Komen meer gevallen in onderzoek omdat het aantal corruptiegevallen toeneemt of omdat overheden actiever worden tegen dezelfde hoeveelheid corruptie? Onderzoek onder gemeentesecretarissen naar het aantal corruptie onderzoeken in 1991 en 2003 wees er op dat 'meer onderzoek' geen signaal van meer bederf maar van meer alertheid is. Helaas ontbreken soortgelijke gegevens voor bijvoorbeeld departementen. Wel valt op dat één departement verhoudingsgewijs erg veel onderzoeken meldt, hetgeen de mogelijkheid biedt te onderzoeken of dat al langer zo is en of eventuele veranderingen zijn te herleiden tot wijzigingen in het beleid.

Conclusies

De belangrijkste conclusies wat betreft de omvang van ambtelijke corruptie zijn:
- In Nederland vinden jaarlijks naar schatting 130 interne en 50 strafrechtelijke onderzoeken naar corruptie in de overheidssector plaats. Vaak gaat het daarbij om corruptie in de zin van omkoping. Gegevens over integriteitsschendingen die medewerkers in de eigen werkomgeving zien, suggereren dat corruptie gerelateerde gedragingen zoals vriendjespolitiek en belangenverstrengeling vaker voorkomen.
- Binnen de overheid worden de aantallen corruptiemeldingen en corruptieonderzoeken zelden goed geregistreerd. Ook verschillen de definities en wijzen van registratie. Dat maakt het moeilijk goed zicht te krijgen op de aantallen interne onderzoeken naar corruptie en de mate waarin overheden verschillen. Een betere en een meer uniforme registratie zou helpen ons inzicht te verbeteren.
- Binnen het onderzochte openbaar bestuur worden duidelijk de meeste van de interne onderzoeken naar corruptie door gemeenten en departementen gedaan.
- Het totale aantal verrichte interne corruptieonderzoeken hangt samen met het aantal medewerkers van de overheidsorganisatie. Er zijn wel verschillen tussen overheidsniveaus en sectoren maar die zijn minder groot dan gedacht. Gemeenten kennen verhoudingsgewijs wat meer, de zelfstandige bestuursorganen de minste interne corruptieonderzoeken.
- De beleidsmatige aandacht voor corruptie is in het openbaar bestuur toegenomen, maar dat heeft zich niet vertaald in een toename van het aantal interne corruptieonderzoeken.

9.5 Aard van corruptie

Ten aanzien van de aard van ambtelijke corruptie kunnen – zoals ook blijkt uit de onderzoeksvragen – verschillende dimensies worden onderscheiden. Zo kan er worden gelet op specifieke kenmerken die de omkoper en/of de omgekochte betreffen, op hun onderlinge relaties, op de prestatie die van de omgekochte wordt verlangd, op de gift of gunst die daar tegenover staat, op het beleidsterrein waarbinnen de corruptie zich voordoet, de organisatiestructuur en organisatiecultuur waarbinnen het corrumptieve gedrag kon gedijen et cetera.
In het onderhavige onderzoek is aan al deze kenmerken in meer of mindere mate aandacht besteed. Dit is niet gebeurd aan de hand van één allesomvattende sociaal-wetenschappelijke theorie maar vanuit de premisse dat afhankelijk van het perspectief van waaruit naar ambtelijke corruptie wordt gekeken, diverse theoretische noties bruikbaar zijn.

9.5.1 Typen sectoren en activiteiten

Uit het enquêteonderzoek naar de aantallen interne corruptieonderzoeken is een aantal ambtelijke diensten of verrichtingen als extra corruptiegevoelig uit de bus gekomen: de inkoop van goederen en diensten, het verlenen van vergunningen, subsidies en aanbestedingen (opdrachtverlening), de (omgang met) vertrouwelijke informatie en intern beheer, goederen en geld. De bestudeerde casuïstiek en ander onderzoek bevestigen dat beeld, met dien verstande dat uit deze bronnen ook de gevoeligheid van het verstrekken van paspoorten, visa, verblijfsvergunningen en dergelijke naar voren komt.
Opmerkelijk is dat een aantal als kwetsbaar beschouwde beleidsterreinen vrijwel ontbreken in het in dit rapport gepresenteerde nationale overzicht van corruptieonderzoeken. Over sectoren als landbouw, natuurbeheer en milieu, sociale zekerheid en volkshuisvesting is in termen van lopend en afgesloten corruptieonderzoek bijzonder weinig informatie voorhanden. Gezien de grote (financiële) belangen die in deze sectoren op het spel staan en de strikte regelgeving en toezicht die er vigeren, is het hoogst onaannemelijk dat deze beleidsterreinen gevrijwaard zijn gebleven van ambtelijke corruptie. Veeleer lijkt het er op dat in de genoemde sectoren onvoldoende gericht naar het fenomeen corruptie wordt gekeken. Het feit dat op deze beleidsterreinen voor toezicht en opsporing grote bijzondere opsporingsdiensten actief zijn – de AID, SIOD en VROM-IOD – maakt het des te opmerkelijker dat er weinig corruptieonderzoeken worden gemeld. Ook is onbekend in hoeverre deze diensten zelf met corruptie worden geconfronteerd. Denkbaar is dat wel, gegeven de verleidingen waaraan – om willekeurig een aantal functies te noemen - een sociaal rechercheur, een controleur die toezicht moet houden op vee- en vleesvervoer of een milieuambtenaar die belast is met het toezicht op de afvalwerking bloot gesteld kunnen worden.

In schril contrast met het gebrek aan aandacht voor corruptie in een aantal sectoren, staat de belangstelling voor corruptie in de krijgsmacht, de luchtmacht in het bijzonder. Het grote aantal onderzoeken binnen dit Defensieonderdeel kan voortvloeien uit de aandacht die er is voor het bestrijden en vòòrkomen van corruptie. Eerder onderzoek onder gemeenten wees in die richting. De gemeente Amsterdam doet sinds het eind van de jaren negentig verhoudingsgewijs erg veel interne onderzoeken, terwijl dat rond 1995 nog niet het geval was. Dat moet dus te maken hebben met wat sindsdien in gang is gezet aan nieuwe instituties en nieuw beleid. Op dit punt is nader onderzoek wenselijk. Ook voor het beleid is dat van groot belang. Nu is het veelal zo dat organisaties zich generen wanneer ze relatief veel corruptieonderzoeken moeten melden. Het bewustwordingsproces binnen het openbaar bestuur zou wat dat betreft moeten worden omgebogen in de richting van wat wel wordt aangeduid als de integriteitparadox: wie alert is kent (veel) onderzoeken en wie geen onderzoeken doet wordt verdacht van passiviteit. Mocht dat beeld gemeengoed worden, dan zou daarvan een positieve invloed kunnen uitgaan op de wijze waarop overheden corruptie(onderzoeken) registreren en op de bereidheid om mee te werken aan het monitoren van corruptie(onderzoeken).

9.5.2 Kenmerken omgekochte ambtenaar

Uit de enquête die is afgenomen binnen departementen, de provincies, de rechterlijke macht, de waterschappen en zelfstandige bestuursorganen komt naar voren dat binnen die overheden en organen slechts enkele bestuurders en politici onderwerp van corruptieonderzoek zijn geweest. Op gemeentelijk niveau ligt dat in die zin anders, dat vooral in de kleinere gemeenten de corruptieonderzoeken relatief vaker betrekking hebben op de handel en wandel van een lokale politicus. Ook in de tien gevalsstudies die we deden, werden gevallen aangetroffen met corruptiebeschuldigingen over wethouders. Daarbij ging het om relaties met het lokale bedrijfsleven.
Hoewel het onderzoek geen sluitende en volledige verklaring biedt, heeft het er veel van weg dat het lokale politieke systeem in dezen een factor van betekenis is. De politicus in dorp en kleine stad is vaker deeltijdpoliticus, heeft letterlijk en figuurlijk een directere band met de kiezer en staat dicht bij het ambtelijk apparaat. Dit alles heeft weliswaar voordelen maar zou als nadeel kunnen hebben dat er vaker oneigenlijke belangen in de politiek-bestuurlijke besluitvorming sluipen.

Het nieuwe empirische onderzoek bevestigt de bevinding uit andere studies dat de meeste corruptie-onderzoeken betrekking hebben op uitvoerende medewerkers. In absolute aantallen gesproken is deze bevinding geenszins verwonderlijk. Er werken immers veel meer ambtenaren op executief dan op leidinggevend niveau. Ondanks deze relativering moet wel worden bedacht dat de drempel voor ambtenaren om vermoedens van corruptie van een collega te melden lager ligt dan wangedrag van hun chef aan te kaarten. Daar komt bij dat leidinggevenden over het algemeen door hun opleiding, ervaring en positie over verfijndere neutralisatietechnieken beschikken dan uitvoerende ambtenaren om hun eigen gedrag te legitimeren en daarmee van een kwalijke geur te ontdoen.
De gedachte dat leidinggevenden zich vrijwel volledig aan corruptieonderzoeken kunnen onttrekken, wordt evenwel in de enquête die was uitgezet binnen het Nederlandse openbaar bestuur niet bevestigd: ongeveer eenderde van de corruptieonderzoeken blijkt gericht te zijn op leidinggevenden, zij het dat in de vraagstelling niet was gespecificeerd op welk niveau de leidinggevende werkzaam was waardoor niet kan worden vastgesteld of de betrokkenen op topniveau werkzaam waren of tot het middenkader moeten worden gerekend. De gevalstudies suggereren wel dat de 'echte top' slechts incidenteel in beeld komt.

Een ander aspect is in hoeverre de corrupte ambtenaar samenwerkt of samenspant met anderen of dat vooral sprake is van solistisch optreden. Het aantal betrokken personen per intern corruptieonderzoek laat zien dat het in de grote meerderheid van de gevallen om één persoon gaat. Over vijf jaren meldden de nieuw onderzochte overheden 16 onderzoeken waarbij het om drie of meer personen ging. Corruptie 'in samenspanning' lijkt dus uitzonderlijk, al moet hierbij een slag om de arm worden gehouden. Het is tenslotte ook denkbaar dat het interne onderzoek zich – al dan niet terecht – al snel op één 'rotte appel' heeft gericht. De onderhavige studie biedt hierover geen definitief uitsluitsel.

De casestudies bevestigen het beeld dat ook uit ander onderzoek naar voren komt dat het bij overheids-functionarissen die corruptiegevoelig blijken te zijn vaak niet zozeer gaat om de 'grijze muizen' in de ambtenarij, maar veeleer om persoonlijkheden die binnen de ambtelijke organisatie te boek staan als opvallende, kleurrijke en geslepen regelaars. Ze hebben vaak de vrijheid (of eisen die vrijheid op) om zelfstandig zaken te regelen, ze staan bekend als doortastend en ondernemend en dat roept vragen op over de relatie tussen die ondernemingszin en corruptie. In het verlengde daarvan roept deze bevinding ook vragen op over de tendens richting meer bedrijfsmatig optreden door de overheid (waarbij managementtechnieken en -stijlen uit het bedrijfsleven in de publieke sector worden overgenomen).

9.5.3 Kenmerken omkoper

De vraag onder welke omstandigheden de derde partij geneigd is om zijn toevlucht tot corruptie te nemen is in het onderhavige project vooral via literatuurstudie onder de loep genomen.[283] In de literatuur wordt gewezen op vier relevante factoren[284]:
1. voor de particuliere partij staan grote belangen op het spel;
2. de ambtsdrager wordt door de andere partij als machtig of als beslissend gezien;
3. de ambtsdrager kan niet effectief worden gecontroleerd;
4. de particuliere partij staat betrekkelijk onverschillig, niet-begrijpend of zelfs vijandig tegenover de officiële wettelijke regels en zoekt daarom naar een 'praktische oplossing'.

Er zijn verschillende situaties denkbaar waarin de belangen voor de derde partij groot te noemen zijn. Zonder pretentie van volledigheid kan worden gewezen op het verlenen van subsidies, uitkeringen, horecavergunningen, bouwvergunningen, verblijfsvergunningen, de aanbesteding van werk, grondzaken. In het casestudieonderzoek kwamen dergelijke voorbeelden ook wel terug.
Daarnaast kan het voor het plegen en afschermen van bepaalde criminele activiteiten van belang zijn een ruilverhouding met toezichthouders of opsporingsambtenaren aan te gaan. Het omkopen van ambtenaren ligt echter niet voor de hand als de omkoper zijn doel met even veel kans op succes langs andere wegen kan bewerkstelligen. Corruptie is dan ook geenszins een noodzakelijk kenmerk van georganiseerde criminaliteit en in de casuïstiek van dit onderzoek is dan ook niet gebleken van een sterke relatie tussen georganiseerde criminaliteit en corrupte overheidsambtenaren (hetgeen overeenkomt met de resultaten van eerder onderzoek).

9.5.4 Type relatie

Het onderzoeksmateriaal wijst uit dat de omkoper en de omgekochte elkaar voorafgaande aan de integriteitschending meestal al goed kennen. Het gaat niet louter om zakelijke of instrumentele relaties, regelmatig komt een element van vriendschap of affectie om de hoek kijken. Wat hierin een rol speelt is dat vertrouwen van groot belang is voor duurzame corruptierelaties. Het is dan ook niet toevallig dat soms bruggen worden geslagen tussen ambtenaren en de buitenwereld langs de weg van partners, familieleden of vrienden. Corruptie is in deze situaties niet zozeer het gevolg van een op winstbejag uit zijnde ambtenaar, maar vloeit veeleer voort uit een verstoring van het evenwicht tussen de morele verplichtingen in de eigen microsfeer (de familie- en vriendenkring) en de moraal van het openbaar bestuur. Er is sprake van botsende morele waarden en verwachtingen met elk een eigen logica en begrijpelijkheid. Weet een ambtenaar of politicus daar niet mee om te gaan, dan dreigt een vermenging die vanuit het publieke belang gezien onaanvaardbaar is.
De verstrengeling tussen overheid en bedrijfsleven speelt in een aantal gevallen ook een rol. Het zakelijk en privé omgaan met belanghebbende ondernemers levert onduidelijkheden en problemen op, met alle corruptierisico's vandien.
De relatie tussen prestatie en tegenprestatie is dus ook vaak indirect. Binnen een duurzame relatie worden diensten of gunsten geruild, maar dat gebeurt dan niet op hetzelfde moment, noch op de directe wijze van 'voor wat hoort wat'. Zelden gaat het bovendien om erg grote bedragen.

---

[283] Minder dan aanvankelijk de bedoeling was, kon er in het kwalitatieve onderzoek informatie verzameld worden over 'de omkoper'. Met het vinden, benaderen en interviewen van 'omkopers' bleek dusdanig veel tijd gemoeid te zijn (ook rekening houdend met het gegeven dat inzage in de dossiers werd verleend onder de voorwaarde dat er geen contact gelegd zou worden met de betrokkenen), dat een dergelijke exercitie niet paste in de looptijd van het onderhavige project.
[284] Hoetjes, 1994.

Corruptie gaat vaak gepaard met een verscheidenheid aan andere integriteitsschendingen. Niet voor niets kan in de strafrechtelijke afwikkeling vaak worden teruggegrepen op aanverwante delicten zoals diefstal of valsheid in geschrifte. Concrete corruptiecases bleken gepaard te gaan met bijna alle typen integriteitsschendingen zoals belangenverstrengeling door dubieuze giften en nevenfuncties, informatiemisbruik maar ook intimidatie van collega's en wangedrag in de vrije tijd.

Ook komt uit de bestudeerde corruptiegevallen duidelijk naar voren dat er bij corruptie nogal eens sprake is van een hellend vlak, een 'slippery slope'. Het begint klein. Er is dan weliswaar sprake van het 'verkrijgen van private gunsten of beloften met het oog op iemands functie', maar gaat om minimale gunsten en er wordt ook niet of nauwelijks een beroep op de ambtenaar of politicus gedaan. Het gevaar daarvan is dat de functionaris vervolgens verstrikt raakt in een web van verplichtingen. Wordt dat door de omkoper bewust gepland en georganiseerd, dan is er ook geen weg meer terug. De corruptieaffaires in de bouwsector – zoals ook blootgelegd door de Enquêtecommissie Bouwnijverheid – zijn in dit verband hoogst illustratief.

9.5.5 Aanleiding tot onderzoek

Het openbaar bestuur moet het in belangrijke mate van de zowel uitvoerende als leidinggevende eigen ambtenaren hebben wanneer het gaat om het boven water krijgen van corruptie. Daarnaast spelen burgers een rol door aangifte te doen. Onduidelijk is of het corruptiedelict op dit punt afwijkt van fraude, diefstal en dergelijke. De aard ervan maakt dat wel waarschijnlijk. Reeds eerder is vastgesteld dat zowel de omkoper als de omgekochte belang hebben bij geheimhouding en dat er bij corruptieaffaires niet altijd sprake is van directe schade, noch van een aanwijsbaar slachtoffer. Om deze redenen is het ook niet verbazingwekkend dat een aantal grote affaires in de openbaarheid is gekomen door toedoen van klokkenluiders. Veel aandacht gaat ook uit naar die gevallen en naar de omstandigheden die medewerkers ertoe brengen in het openbaar de klok te luiden (en naar de nadelen die dreigen).

Die discussie is op zichzelf een zeer relevante, maar dat zou niet moeten verhinderen dat meer aandacht besteed wordt aan het 'gewone melden' door medewerkers en burgers. Daar weten we feitelijk nog weinig van. We bestudeerden interne corruptieonderzoeken en stelden daarbij de vraag van wie de informatie afkomstig was die leidde tot het interne onderzoek. We weten bijvoorbeeld niet of er veel meldingen waren die niet tot een onderzoek leidden, noch weten we wat medewerkers of burgers beweegt corruptieverdenkingen te melden en welke karakteristieken van een meldpunt bevorderend of beperkend werken. De relevantie van dergelijke kennis blijkt uit de ervaringen in de gemeente Amsterdam. Daar fungeert sedert 1996 een centraal registratiepunt en sinds 2001 een multidisciplinair samengesteld Bureau Integriteit. Dit bureau heeft zich de afgelopen jaren ontwikkeld tot een expertisecentrum waarin kennis wordt gebundeld en geanalyseerd en inzichten worden teruggekoppeld naar de gemeentelijke organisatieonderdelen.

Conclusies
De belangrijkste conclusies wat betreft de aard van ambtelijke corruptie zijn:
- Kwetsbare overheidsactiviteiten en producten hebben betrekking op inkoop, opdrachtverlening, de omgang met informatie en het beheer van goederen en geld. Extra kwetsbare beleidssectoren lijken publieke werken, politie en justitie, burgerzaken, volkshuisvesting, sociale zekerheid en natuur en milieu.
- Een aantal kwetsbare sectoren zoals sociale zekerheid, natuur en milieu en volkshuisvesting kent relatief weinig interne en strafrechtelijke corruptieonderzoeken. Dat roept twijfel op over de wijze waarop in die sectoren wordt omgegaan met corruptie.
- Bij corruptie in het Nederlandse openbaar bestuur gaat het bijna steeds om ambtenaren en niet om politici en bestuurders, met als uitzondering op die regel de (kleinere) gemeente.
- Corrupte ambtenaren staan in de eigen organisatie niet zelden te boek als kleurrijke en geslepen regelaars met veel beleidsvrijheid.

- Corruptie begint vaak klein en onbestemd. Het persoonlijke profijt is veelal onbetekenend. Corruptie vloeit veeleer voort uit een verstoring van het evenwicht tussen de morele verplichtingen in de eigen microsfeer (de familie- en vriendenkring) en de moraal van het openbaar bestuur. De gevallen van duurzame corruptie met aanzienlijk profijt voor de ambtenaar of politicus zijn schaars.
- Corruptie gaat vaak gepaard met vele andere overtredingen en/of integriteitsschendingen.

9.6 Afdoening

9.6.1 Instroom van zaken

Hierboven is reeds – met de nodige slagen om de arm – de schatting vermeld dat binnen Nederlandse overheidsinstanties jaarlijks zo'n 130 onderzoeken naar ambtelijke corruptie worden gestart. In ongeveer 60% van de gevallen wordt een zaak intern afgedaan. In de resterende 40% worden (ook) politie en justitie ingeschakeld. Per jaar worden zo'n 50 strafrechtelijke onderzoeken naar ambtelijke corruptie gestart, een gemiddelde derhalve van bijna één per week.
De overgang van een interne inventarisatie naar een strafrechtelijk onderzoek is diffuus, in die zin dat lang niet altijd duidelijk is op welke gronden vanuit een ambtelijke organisatie besloten wordt om een zaak wel of niet bij politie en justitie aanhangig te maken. De afweging in dezen is subjectief van aard, waarbij in geval van twijfel over de precieze toedracht en betrokkenheid van ambtenaren in het ene geval het belang van de interne organisatie ("niet onnodig onrust creëren") en in het andere geval het belang van de publieke zaak ("de burger moet te allen tijde op de integriteit van de overheid kunnen vertrouwen") prevaleert.

Uit de in het kader van dit onderzoek verrichte literatuurstudie blijkt dat in het merendeel van de gevallen de oorspronkelijke aanwijzingen van ambtelijke corruptie niet uitmonden in een concrete verdenking ex art. 27 Sv. De reden daarvan ligt in een aantal gevallen in het feit dat het onderzoek uitwijst dat er niets aan de hand is. Ook komt het voor dat er na een feiten- of opsporingsonderzoek onverminderd aanwijzingen voor corruptie bestaan, maar dat deze aanwijzingen niet kunnen worden gerelateerd aan (een) concrete dader(s). Een andere reden waarom onderzoek lang niet in alle gevallen resulteert in strafrechtelijke vervolgstappen is dat een zaak het niveau van aanwijzingen en assumpties niet overstijgt en het OM onvoldoende bewijsmiddelen aanwezig acht om een strafrechtelijke vervolging in te stellen. Afgaande op de bij het OM beschikbare gegevens inzake de instroom van corruptiezaken worden er op jaarbasis zo'n 70 processen-verbaal op dit terrein ingediend. Tegen de achtergrond van het feit dat één strafrechtelijk onderzoek kan resulteren in meerdere processen-verbaal – jegens de omgekochte ambtenaar/ambtenaren, maar ook bijvoorbeeld jegens de omkoper(s) – verhoudt deze bevinding zich redelijk met het reeds eerder vermelde aantal van 50 strafrechtelijke onderzoeken. De gegevens over het aantal processen-verbaal hebben overigens uitsluitend betrekking op de instroom bij het OM van feiten die de delictsomschrijvingen weerspiegelen van de 'klassieke' corruptieartikelen. Niet alle corruptieonderzoeken komen onder deze noemers terecht in het registratiesysteem van het OM, zij het dat er de afgelopen jaren wel een tendens te bespeuren valt – al is het maar secundair of tertiair – om het proces-verbaal op te bouwen langs de lijnen van één van de 'klassieke' delictsomschrijvingen van corruptie.

De empirische studie heeft duidelijk gemaakt dat de reguliere politie de meeste opsporingsonderzoeken op corruptiegebied verricht, waarbij niet zozeer het eigen personeel subject van onderzoek is maar ambtenaren van andere overheidsinstanties. Ook de Rijksrecherche neemt een substantieel deel van de opsporingsonderzoeken voor zijn rekening. Afgezien van de FIOD-ECD zijn de bijzondere opsporingsdiensten nauwelijks geïnvolveerd in corruptieonderzoek.

9.6.2 Doorstroom van zaken

In ongeveer een derde deel van de opsporingsonderzoeken wordt jegens één of meer van de hoofdverdachten een vervolging ingesteld. Uit de gegevensbestanden van het OM is afgeleid dat jaarlijks gemiddeld 33 personen – daartoe behoren niet alleen de (vermeende) omgekochte ambtenaren maar in een aantal gevallen ook de (vermeende) omkopers – worden gedagvaard. Het OM blijkt zich bij het seponeren van zaken in belangrijke zin te laten leiden door de afweging of de mogelijkheid bestaat van een ander dan strafrechtelijk optreden; in geval dat het bevoegd gezag reeds disciplinaire maatregelen jegens de betrokken ambtenaar heeft getroffen of van plan is dat te doen en de overtuiging bestaat dat daarmee maatschappelijk gezien kan worden volstaan, wordt geseponeerd. Voor de strafrechter verschijnen derhalve uitsluitend die personen waarvoor – naar het oordeel van het OM – geldt dat het maatschappelijk belang een gerechtelijke afdoening eist en de bewijspositie sterk genoeg wordt geacht.
Van alle processen-verbaal die in de periode 1994-2003 (mede) op basis van één de corruptieartikelen bij het OM werden ingestuurd, is in ongeveer de helft van de zaken overgegaan tot een strafrechtelijke vervolging. In vergelijking met het onderzoek dat Hoetjes (1991) dertien jaar geleden uitvoerde, is het aantal vervolgingen bijna verdubbeld.

9.6.3 Uitstroom van zaken

Een eenmaal in gang gezette strafrechtelijke vervolging resulteert in corruptiezaken in negen van de tien gevallen in een strafrechtelijke veroordeling. Het komt weliswaar voor dat verdachten voor onderdelen van de tenlastelegging worden vrijgesproken – soms ook voor het corruptie-element – maar volledige vrijspraken zijn een zeldzaamheid. Dit is een opmerkelijk gegeven, in het bijzonder in het licht van het feit dat de veroordelingen goeddeels betrekking hebben op strafbare feiten die werden gepleegd in een periode waarin de 'oude' corruptiewetgeving nog van kracht was. De wetswijziging in 2001 werd onder andere gemotiveerd met de stelling dat de bewijslast van de artikelen 177-178 en 362-364 Sr. te zwaar zou zijn, maar empirische onderbouwing voor deze stelling levert het onderhavige onderzoek in ieder geval niet op.[285]

De meest frequent opgelegde onvoorwaardelijke straf is de werkstraf. Combinaties met andere straffen komen regelmatig voor, waarbij de vrijheidsstraf of de geldboete vaak voorwaardelijk wordt opgelegd. Onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen zijn in een periode van tien jaar opgelegd aan 77 personen, onder wie 49 ambtenaren. Per jaar belanden dus gemiddeld 5 ambtenaren en 3 omkopers daadwerkelijk achter de tralies.
De verschillen tussen de eis van de officier van justitie en de uitspraak in eerste aanleg schuilen vooral in de omzetting van een onvoorwaardelijke gevangenisstraf en/of geldboete in een voorwaardelijke sanctievorm. De rechter blijkt zich in dit verband vooral te laten leiden door de organisatorische context c.q. chaos waarbinnen de corruptieaffaire kon ontstaan en door de arbeidsrechtelijke gevolgen (veelal ontslag) die de betrokkene boven het hoofd hangen. De discrepantie tussen de eis van het OM en de opgelegde straf is vooral aan deze twee factoren toe te schrijven. Het feit dat de rechter rekening houdt met de arbeidsrechtelijke afdoening is in die zin opmerkelijk, dat deze factor in de strafrechtelijke afdoening twee keer een cruciale rol blijkt te vervullen: immers, zoals hierboven opgemerkt, houdt het OM met deze omstandigheid ook al rekening bij de vervolgingsbeslissing en bij het formuleren van de strafeis.

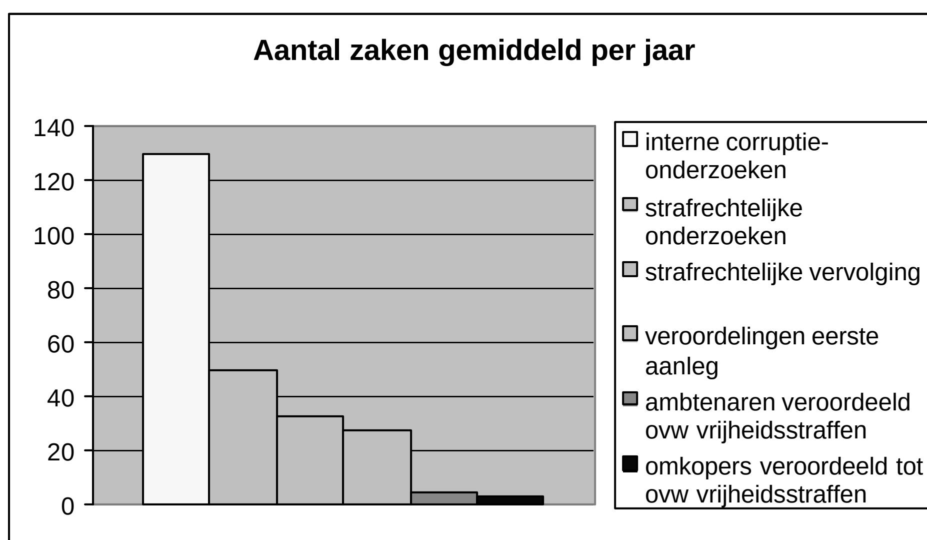
---

[285] Al moet niet uitgesloten worden geacht dat het OM vaker tot strafrechtelijke vervolging op basis van genoemde wetsartikelen zou zijn overgegaan indien voor strafbaarheid van de ambtenaar niet de eis van wetenschap over het doel van de gift had gegolden, maar – zoals nu het geval is – een redelijkerwijs vermoeden hiervoor voldoende was. Er zijn nog te weinig zaken voorhanden waarin het nieuwe strafrechtelijke instrumentarium is toegepast om deze laatste hypothese te bevestigen of te ontkrachten.

Opmerkelijk genoeg wordt bijzonder weinig gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel. Hoewel de tegenprestatie die ambtenaren voor hun diensten (of voor het nalaten daarvan) ontvangen niet altijd in geld kan worden uitgedrukt, lenen corruptiezaken zich in de regel wel voor toepassing van art 36eSr. Deze bevinding bevestigt de conclusies uit eerdere evaluaties dat het ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel in de handhavingpraktijk onvoldoende wortel heeft geschoten.

Ten behoeve van de overzichtelijkheid is de afdoening van corruptiezaken in de onderstaande figuur schematisch weergegeven.

Figuur 9.3: *Aantal corruptieonderzoeken en de afdoening daarvan*



9.6.4 Knelpunten

De beschreven knelpunten in de sfeer van het opsporen en vervolgen van ambtelijke corruptie zijn voor een deel onlosmakelijk verbonden met het type delict. Zo is het recherchetechnisch gesproken een handicap dat er vaak veel tijd verstrijkt voor signalen van corruptie in een organisatie opborrelen en het feitelijke onderzoek begint. Er moet daardoor vaak een aantal jaren worden teruggerechercheerd in de tijd, met alle bezwaren van dien. Het gebrekkige geheugen mag dan een welkom gelegenheidsargument zijn, feit is dat naarmate meer tijd verstreken is, het menselijk geheugen meer feilbaar en onbetrouwbaar wordt. Dit gegeven is een complicerende factor in verhoorsituaties. Voeg daar verdachten aan toe die er liever het zwijgen toe doen en een ambtelijke omgeving die zich niet altijd even coöperatief opstelt en het is duidelijk dat corruptieonderzoeken intrinsiek lastig zijn. Uit de interviews en de literatuur is bovendien naar voren gekomen dat de kwaliteit en continuïteit in de aansturing en uitvoering van corruptieonderzoek verbetering behoeven. Wat het OM betreft kan aansluiting worden gevonden bij de ontwikkelingen die al in gang zijn gezet in het veranderproces dat de organisatie momenteel doormaakt. In het bijzonder moet daarbij gedacht worden aan meer en betere vormen van intercollegiale toetsing, zodat belangrijke strafvorderlijke beslissingen niet uitsluitend gebaseerd zijn op inzichten van individuele officieren van justitie, al dan niet gesouffleerd door het opsporingsteam. Geïnvesteerd zal met andere woorden moeten worden in wat door Van de Bunt e.a. (2001) is aangemerkt als *geïnstitutionaliseerde tegenspraak.*

Tot slot een aspect van de afdoening waaraan in dit onderzoek noodgedwongen slechts zijdelings aandacht kon worden besteed, de arbeidsrechtelijke afdoening. Weliswaar hebben de in het openbaar bestuur uitgezette enquêtes enig inzicht kunnen bieden in deze (interne) afdoeningwijze, maar op dit punt zou een verdiepingsslag wenselijk zijn. In de veronderstelling dat bepaalde arbeidsrechtelijke afdoeningen, zoals een schorsing en (in het bijzonder) ontslag, door de betrokkene veelal zullen worden aangevochten, kan een analyse van de beroepsprocedures die op dit vlak worden gevoerd wellicht een bijdrage leveren aan het scheppen van meer duidelijkheid over de gevallen van corruptie die intern worden afgedaan. Dat zou ook bij kunnen dragen aan het beter monitoren van ambtelijke en bestuurlijke corruptie.

Conclusies
De belangrijkste conclusies voor wat betreft de afdoening van ambtelijke corruptie op een rij:
- Per jaar worden gemiddeld 50 strafrechtelijke onderzoeken naar corruptie gestart;
- In het merendeel van de gevallen monden de oorspronkelijke aanwijzingen van corruptie om uiteenlopende redenen niet uit in een concrete verdenking;
- Jaarlijks worden gemiddeld 33 personen (omkopers en omgekochten) gedagvaard; in negen van de tien gevallen mondt de strafrechtelijke vervolging in eerste aanleg uit in een veroordeling;
- De meest frequent opgelegde onvoorwaardelijke straf is de werkstraf; onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen worden betrekkelijk weinig opgelegd; hetzelfde geldt voor de maatregel ter ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel.

9.7 Reflectie en vooruitblik

9.7.1 Inleiding

In het onderhavige onderzoek is een aanzet gegeven tot het werpen van meer licht op de aard, omvang en afdoening van ambtelijke corruptie in Nederland. Hoewel naar onze bescheiden mening op een aantal punten vooruitgang is geboekt, blijven ook nog vele vragen onbeantwoord. Zo zijn de contouren van de corruptie-ijsberg nog steeds vaag en blijft onduidelijk of het grootste deel van de ijsberg boven water uittorent of zich onder de zeespiegel bevindt. Afgaande op de enquêtes en het dossieronderzoek vormen bovendien bepaalde sectoren, die in de literatuur worden aangemerkt als corruptiegevoelig, blinde vlekken: van ambtelijke corruptie in de sfeer van – om willekeurig twee sectoren te noemen – natuur en milieu en de sociale zekerheid weten we op basis van empirisch onderzoek bitter weinig. Een derde gebrek is dat het ontstaan en de ontwikkeling van corruptierelaties tot dusverre primair zijn bestudeerd op basis van dossieronderzoek en dat het perspectief van de betrokkenen en de directe omgeving zelf nagenoeg ontbreekt. En in de sfeer van de afdoening ten slotte, weten we op basis van het onderhavige onderzoek weliswaar het een en ander over het strafrechtelijke verloop van onderzoeken, maar ontbreekt inzicht in de arbeidsrechtelijke afdoening, de strafrechtelijke afdoening in tweede aanleg (en verder) en – last but not least – de executie.

We staan hieronder stil bij de facetten van ambtelijke corruptie die ons inziens de komende tijd hoog op de wetenschaps- en beleidsagenda moeten staan. We doen dat aan de hand van de laatste onderzoeksvraag omtrent de ontwikkeling van een monitor ambtelijke en bestuurlijke corruptie in Nederland. In brede kring wordt de wens gedeeld om periodiek op betrouwbare, valide en efficiënte wijze de aard, omvang en afdoening van corruptie in kaart te brengen. Waarop moet een dergelijke 'corruptiethermometer' gericht zijn en aan welke methoden en bronnen kan worden gedacht in het kader van een monitor ambtelijke en bestuurlijke corruptie? Op deze vragen wordt hieronder ingegaan.

9.7.2 Reikwijdte van een monitor

Het onderzoek heeft duidelijk gemaakt dat het bij corruptie in de Nederlandse context zelden gaat over vormen van corruptie waarbij ambtenaren of politici voor de samenleving funeste beslissingen nemen in ruil voor omvangrijk privaat voordeel. Feitelijk verloopt het corruptieproces implicieter en subtieler. Soms is sprake van een direct product (paspoort, verblijfsvergunning) waarvoor onmiddellijk wordt ‘afgerekend’. In veel situaties zijn de baten voor de politicus of ambtenaar evenwel gering en nogal eens psychologisch van aard: “je laat je vrienden niet in de steek.” Dergelijke belangen spelen vaak op indirecte manier een rol in de besluitvorming. Het smeren en fêteren is dan zichtbaar, zonder dat er een relatie is te leggen met een concreet besluit.

Tussen de wereld van het strafrecht en de corruptie van alledag bestaat een merkwaardige kloof. Dat heeft niet te maken met de begripsomschrijving van omkoping in het wetboek. Die omschrijving is breed genoeg om veel vormen van corruptie aan te pakken. Het gaat om ‘doen of nalaten’ en om ‘gift, belofte of dienst’ en er wordt niet gestipuleerd dat het om een substantieel voordeel en/of een van belang zijnde beslissing moet gaan. De wetstekst zelf zou bij wijze van spreken strafrechtelijk optreden tegen het kerstpakket en de betaalde nevenfunctie mogelijk maken. In de praktijk gebeurt dat niet omdat er richtlijnen voor het vervolgen zijn.
Om de bovenstaande kloof te verduidelijken maken we even een uitstapje naar het fenomeen dat te boek staat als het lekken van informatie. Zoals uit het literatuuroverzicht in hoofdstuk 3 is af te leiden, is het onjuist omgaan met vertrouwelijke informatie binnen de meeste overheidsinstellingen een van de meest voorkomende integriteitschendingen. De vraag komt op waarom ambtenaren eventueel bereid zouden zijn hun geheimhoudingsplicht te schenden. In veruit de meeste gevallen zal deze integriteitschending niet plaats vinden vanwege het vooruitzicht van de ‘dikke envelop’, maar uit loyaliteit jegens vrienden of naasten of uit bravoure. Wanneer is nu sprake van corruptie en wanneer van (uitsluitend) ‘lekken’?
Dit voorbeeld maakt eens te meer duidelijk hoe moeilijk het is om vast te stellen hoeveel corruptie ons land precies kent. Bovendien onderstreept het de noodzaak om corruptie niet als een geïsoleerd fenomeen te bestuderen, maar in samenhang met andersoortige integriteitschendingen. Ook andere argumenten pleiten daarvoor, zoals het feit dat:
a. corruptie vaak gepaard gaat met vele andere integriteitschendingen;
b. corruptiezaken vaak relatief klein en onschuldig beginnen, waarna de relatie stapsgewijs intensiever en de inzet hoger wordt; deze *slippery slope* of dit hellende vlak suggereert dat minder ernstige integriteitsschendingen vooraf gaan aan corruptie.

Op grond van dergelijke overwegingen ligt het voor de hand om bij het opzetten van een monitor niet uitsluitend in te zoomen op corruptie in de engere betekenis van het woord, maar uit te gaan van 'integriteitsschendingen' in bredere zin. Ook ten behoeve van de geloofwaardigheid van ons openbaar bestuur en het vertrouwen van burgers in politici en ambtenaren.

Een andere vraag die zich met betrekking tot het monitoren van de aard en omvang van corruptie voordoet is of de beperking tot *ambtelijke* corruptie wenselijk is. Niet-ambtelijke corruptie blijft geheel buiten beeld en het is de vraag of corruptie in het bedrijfsleven en de private non-profitsector buiten schot moet blijven. Wat er voor pleit ze mee te nemen is dat soms wordt verondersteld dat die sectoren corrupter zijn dan de overheid. Nu worden corruptie en fraude bijna als vanzelf met de publieke sector in verband gebracht, hetgeen de reputatie van het openbaar bestuur geen goed doet. Ook is een argument dat publiek en privaat steeds meer door elkaar gaan lopen. Dat betekent onder andere dat in belangrijke sectoren zoals bijvoorbeeld de (volks)huisvesting en de (volks)gezondheid talrijke publieke taken worden verricht door semi-private organisaties. Het is de vraag of corruptie in die organisaties en sectoren wel valt te typeren als ambtelijke corruptie (ook al is 'ambtenaar in de zin van de wet' een ruim begrip). Toch zouden ze in een monitor niet mogen ontbreken.

9.7.3 Bouwstenen van een monitor

Op verschillende plaatsen in dit rapport is reeds benadrukt dat de aard van het delict het meten of monitoren van corruptie ernstig bemoeilijkt. De heimelijkheid van de ruilrelatie en de doelen waarop die relatie is gericht, alsmede het ontbreken van directe slachtoffers leiden er toe dat inventarisaties van het probleem vaak gebaseerd zijn op een indirecte bewijsvoering (reputaties, melden over werkomgeving, meldingen, interne onderzoeken, strafzaken, veroordelingen). De onderzoeksprojecten die wij in het kader van deze studie uitvoerden vormen daarop geen uitzondering.

Deze constateringen leiden tot twee intrigerende vragen:
a. is het niet denkbaar om met andere methoden de corruptie directer te meten en zo tot een geloofwaardiger schatting te komen?
b. is het niet mogelijk om de kracht van de indirecte bewijsvoering te vergroten door preciezer vast te stellen welke waarde reputaties, constateringen, meldingen, onderzoeken, strafzaken en veroordelingen hebben?

In de kern reflecteren deze vragen op bestaand en op nieuw onderzoek. Om met het nieuwe onderzoek te beginnen, directer meten betekent dat meer dan tot nu toe wordt gepoogd personen en organisaties informatie te laten verschaffen over het eigen gedrag. Waarom bijvoorbeeld niet aan vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven gevraagd hoe vaak ze omkopen, waarom niet aan ambtenaren gevraagd hoe vaak geprobeerd is om hen om te kopen en hoe vaak ze daarvoor door de knieën zijn gegaan? Die onderzoeksstrategie is ongebruikelijk, omdat wordt verondersteld dat die informatie niet gegeven zal worden. We pleiten voor meer durf, ook door gebruik te maken van nieuwe technieken die de anonimiteit van bevraagden beter garanderen, zoals de *randomized response methode*.[286] Omdat met dergelijke methoden in de sfeer van corruptieonderzoek nog geen ervaring is opgedaan, verdient het aanbeveling om deze methode in eerste instantie op één type overheidsorgaan te beproeven, zo mogelijk in combinatie met meer bekende methodieken. Na evaluatie van de opgedane ervaringen zou de omvangschatting stapsgewijs kunnen worden uitgebouwd naar andere instellingen.

Een andere suggestie is dat beter wordt nagegaan welke ervaringen burgers zelf hebben met corruptie in hun contacten met 'ambtenaren' en anderen, als ook in hun eigen werkomgeving. Anonieme grootschalige publieksenquêtes zijn in het corruptieonderzoek niet of nauwelijks gebruikt en toch biedt die methodiek voor het monitoren perspectief, zeker wanneer de eerdere suggestie van de uitbreiding van de monitor naar integriteitsschendingen voor ogen wordt gehouden. Wat vindt de Nederlander en wat maakt hij of zij mee? Anno 2005 vraagt de overheid van alles en nog wat aan burgers en het is de moeite waard daaraan het thema corruptie (en integriteit) toe te voegen. Wat we nu kennen is slachtofferonderzoek naar misdrijven en overtredingen, maar er lijkt veel meer mogelijk. Mits geloofwaardig geanonimiseerd, kunnen enquêtes nieuwe inzichten opleveren die de corruptie en integriteitsproblematiek meer monitoren dan tot nu toe gebeurde. Ook is onderzoek via het internet denkbaar, met als doel 'corruptie-ervaringen' te inventariseren.

In het verlengde van het voorgaande past de suggestie om meer dan voorheen in één organisatie of sector preciezer alle typen gegevens te verzamelen en met elkaar in verband te brengen. Weten we voor één organisatie wat medewerkers zelf melden over eigen ervaringen, wat ze aangeven over corruptie in de werkomgeving, hoeveel meldingen gedaan worden en hoeveel interne onderzoeken plaatsvinden, dan

[286] Zie o.a. Lensvelt-Mulders e.a., 2000. Per vraag moet een respondent, afhankelijk van 'het lot' (een kans-mechanisme), soms eerlijk antwoorden en soms een voorgeschreven antwoord geven. Dat leidt ertoe dat de antwoorden individueel geen betekenis meer hebben maar dat de score van de groep met behulp van kansberekening wel is vast te stellen.

ontstaat langzaam maar zeker een meer compleet beeld. Dat is ook belangrijk voor het goed kunnen interpreteren van de gegevens die we wel kennen.

Registratie van omvang en afdoening

Los van de vraag hoe de toekomstige monitor ambtelijke en bestuurlijke corruptie er precies uit zal moeten zien, is het evident dat de voeding van een dergelijk instrument voor een belangrijk deel zal moeten komen vanuit de overheidsinstellingen zelf. Van de onderzochte overheidsinstanties werken anno 2005 alleen de Nederlandse politie en een beperkt aantal andersoortige overheidsinstanties (zoals de gemeente Amsterdam) met een eenduidig registratieformulier voor alle integriteitschendingen. Hoewel ook bij de politie en in de gemeente Amsterdam een onbekend *dark number* bestaat van corruptie en daaraan verwante integriteitschendingen die nimmer aan het centraal registratiepunt worden gemeld, biedt de aanwezigheid van een dergelijk meldpunt in ieder geval de mogelijkheid om enig inzicht in de aard, omvang en ernst van de integriteitproblematiek te verwerven. Bij andere ambtelijke en bestuurlijke organisaties ontbreken dergelijke basale gegevens veelal en kan slechts worden gegist in welke mate en op welke wijze normafwijkend gedrag van medewerkers wordt gemeld en onderzocht.
Het inrichten binnen alle Nederlandse overheidsinstellingen van (uniforme) registratiesystemen op het terrein van integriteitschendingen vormt derhalve een belangrijke stap bij het verbeteren van de informatievoorziening op het gebied van ambtelijke corruptie. Een waarschuwing is daarbij wel op zijn plaats. Afgezien van de tijd en overtuigingskracht die benodigd zullen zijn om de gehele overheid van dergelijke registratiesystemen te voorzien, zijn geautomatiseerde systemen alleen niet in staat om een betrouwbaar beeld van de aard en omvang van corruptie te genereren: het voeden van dit type systemen is namelijk mensenwerk en de ervaring leert dat de bereidheid om informatie aan te leveren per ambtelijke dienst of afdeling sterk kan variëren. De aanwezigheid van een registratiesysteem is met andere woorden voor het meten van de omvang van corruptie en het in de tijd volgen van ontwikkelingen op dit terrein weliswaar een belangrijk hulpmiddel, maar er zullen altijd andere bronnen en methoden nodig zijn om het beeld te completeren.
Het deelproject van het onderhavige onderzoek waarin het accent lag op de afdoening van corruptie-onderzoeken heeft duidelijk gemaakt dat met behulp van het bevragingsysteem OM-data relatief eenvoudig een aantal kengetallen over de strafrechtelijke afwikkeling van corruptiezaken kan worden gegenereerd. In het kader van een monitor ambtelijke en bestuurlijke corruptie moet het OM in staat worden geacht om zelf jaarlijks – althans voor zover het de afdoening *in eerste aanleg* betreft van de zaken waarin een vervolging aanhangig is gemaakt op basis van de ‘klassieke’ corruptieartikelen – een ‘corruptierapportage’ te verzorgen. In aanvulling hierop zou – analoog aan de in het kader van het onderhavige onderzoek gevolgde werkwijze - een aantal dossiers kunnen worden bestudeerd waarin wel sprake is van vermoedens van corruptie maar de strafrechtelijke afwikkeling heeft plaatsgevonden op een andere juridische titel.
Het feit dat in dit rapport uitsluitend de strafrechtelijke afdoening in eerste aanleg in kaart is gebracht hield verband met het uitgangspunt om een zo actueel mogelijk overzicht van het strafrechtelijk verloop te schetsen. Deze keuze heeft met zich gebracht dat geen uitspraken kunnen worden gedaan over de vraag of de gerechtelijke uitspraken in hoger beroep en/of cassatie stand houden en in hoeverre en op welke wijze de onherroepelijke uitspraken ten uitvoer worden gelegd. In het kader van een monitor ambtelijke en bestuurlijke corruptie zijn dat relevante aandachtspunten waaraan niet mag worden voorbijgegaan. Omdat het principe van een monitor veronderstelt dat met enige regelmaat bepaalde metingen worden herhaald en strafzaken van start tot finish kunnen worden gevolgd, kan het gehele strafrechtelijke traject tot en met de tenuitvoerlegging worden geïnventariseerd.

Summary

PUBLIC CORRUPTION IN THE NETHERLANDS

What is the nature and extent of public corruption in the Netherlands, and how are cases of corruption dealt with in internal and criminal investigations? These were the central questions in the research project of the *Vrije Universiteit* Amsterdam, sponsored by the Ministry of Justice and reported in this book.
The Netherlands has a reputation as a corruption free country. As the Group of States Against Corruption (GRECO) of the Council of Europe stated: 'The Netherlands appears to belong to the group of those GRECO members that are least affected by corruption. (-) There is a general perception among the representatives of the Dutch State authorities that corruption is not a major problem in the country'. But in its analysis GRECO expressed some scepticism, and it recommended that 'the authorities responsible for formulating anti-corruption policies adopt a more pro-active approach towards the phenomenon of corruption in order to combat it more efficiently and develop more detailed statistics, targeted research and analysis, in order to measure more clearly the extent of the corruption phenomenon in the country.' This GRECO remark was one of the reasons the Dutch government initiated research on the topic.

The research project started in the summer of 2004 and consisted of a number of subprojects on the extent, nature and criminal investigation of public corruption cases. Public corruption was defined as offering, giving, asking or receiving private gain because of the position or (non)action of a public functionary. Among these functionaries are civil servants as well as politicians.
This definition is more or less in line with the Dutch penal code. The 'bribing' articles state that a public servant who asks for or accepts private gain (of which it is apparent that it is offered to him/her to influence his/her actions), can be punished with a maximum sentence of four years in prison. The law does not specify the amount of gain nor the importance of the involved action (or decision).

How corrupt is the Netherlands and what are the characteristics of that corruption? Before we report on the data, it has to be stressed that it is very difficult, if not impossible, to bring all corruption to the surface. All parties involved have an interest in hiding information and it is a 'victimless' crime. For this situation the metaphor of the iceberg is appropriate: only a part of the phenomenon is visible (the top of the iceberg) but nobody knows exactly what the volume of the iceberg is. The study has explored different parts of the iceberg in order to find out more about its characteristics as well as its extent. The existing types of research are summarised in Figure 1. The new research projects focus on internal and criminal corruption investigations.

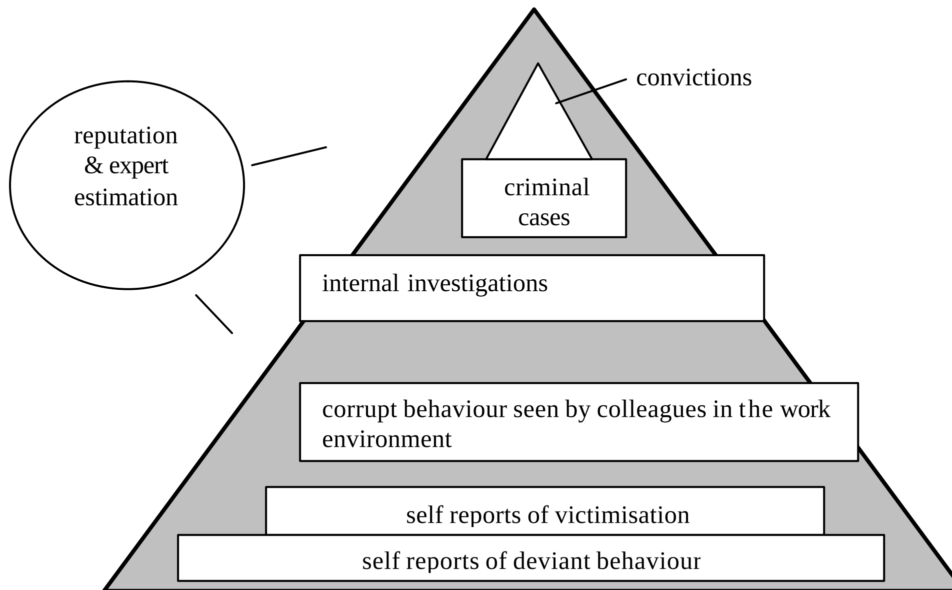
Research

As part of the research project the existing knowledge on corruption in the Netherlands was listed and reviewed. Three new research projects were completed (from September 2004 until February 2005):

1. a survey among government institutions on internal corruption and fraud investigations. Previously, municipalities had been researched (in 1991 and 2003), so this time the research was done on national ministries, provincial government, polder districts, the courts and offices of the public prosecutor and bodies and organisations that operate more or less independent from the regular state system (semi-governmental organisations). Questions were asked about the number of corruption investigations, the kind of activities and policies that were investigated, the source of the information that started the investigation, the internal or court verdict and the resulting sanctions, and the integrity policies in place;
2. an in-depth study of ten cases of corruption that were investigated in the period 2000-2003 by the National Police Internal Investigation Department (*Rijksrecherche*) – an independent investigative unit that is part of the Public Prosecution service;

3. a quantitative study of the criminal records of the prosecutors office on corruption cases (what has been investigated, prosecuted, convicted), along with a more qualitative study of 50 cases of corruption suspicions to find out what happened in terms of investigation and sanctioning.

Figure 1: *Possible Research on the Extent of Corruption*



Results

Extent of corruption

What do we know about the amount of corruption in the Netherlands? In Figure 2, the existing knowledge is summarised.

The surveys that measure the corruption *reputation* of the Netherlands offer a clear and stable picture, that the country is viewed as among the ten least corrupt in the world. The Corruption Perception Index (CPI) for 2004 showed that the Netherlands is ranked 10th of the 146 countries with a score of 8.7 (on a scale where 1 is highly corrupt and 10 is highly clean).

The research on *criminal cases* concerns the tip of the 'corruption iceberg' in the Netherlands. It shows that there are a limited number of criminal cases and convictions each year (about 50 criminal cases, 27 convictions, 8 persons imprisoned).
Within the whole public sector, 130 *internal investigations* are conducted each year. Most of them are related to municipalities (61 investigations per year). National ministries conduct 43 internal corruption investigations yearly. Of the reported 1,550 internal investigations within the police over the years 1999-2000, 25 were directly related to corruption. In other parts of the governmental system, the number of internal investigations is smaller. The average number of internal investigations per 1000 employees varies between 0.31 investigations in municipal politics and administration and 0.06 for semi governmental organisations.

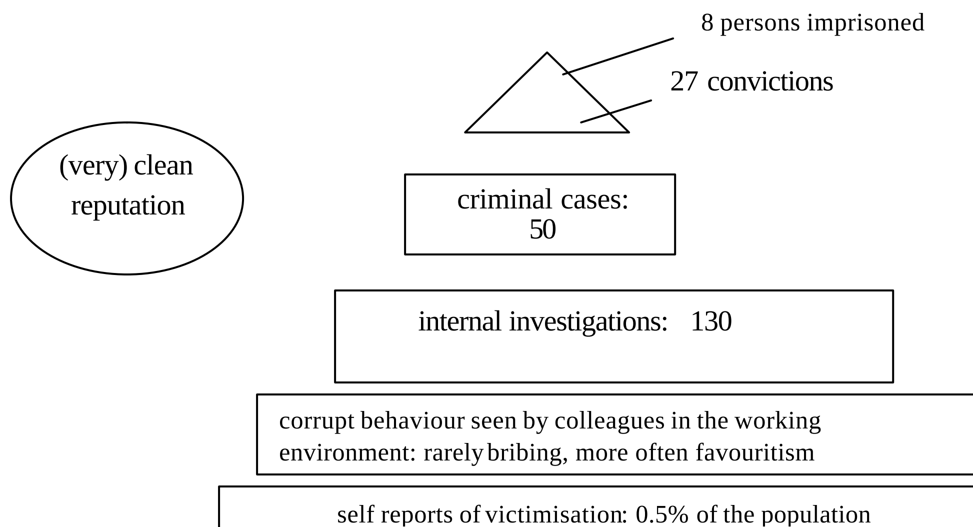
The surveys of the employees estimation on the extent of *corrupt behaviour in their work environment* show another picture. A survey among Dutch police officers showed that 4% of the police officers noticed

bribery at least once in their team in the twelve months preceding the survey. For corruption like nepotism, cronyism and patronage, much higher percentages were found. From the surveyed police officers 19% perceived favouritism of family and friends at least once in their work environment and 59% favouritism by the management. A similar survey among 1,000 randomly selected workers in the Dutch labour force showed similar patterns for corruption: 7% bribery, 33% favouritism of family and friends, and 73% favouritism by the management.

The last type of research we described was *self-reports* of individual behaviour. There are two main foci in this line of research: self-reports of victimisation, and of individual sensitive and/or deviant behaviour. The findings from the International Crime Victims Survey showed that about 0.5 % of the Dutch respondents reported to have been confronted with corruption by civil servants.

An important question is how to interpret the presented results. What do they say about the actual level of corruption in the Netherlands, and how reliable and valid are the outcomes based on the different research methods?
To conclude, research on criminal cases and convictions based on the corruption articles in the Penal Code support the image that the corruption problem in the Netherlands is rather limited. However, we have to keep in mind that these data only provide the tip of the iceberg of cases being discovered, investigated and prosecuted. Beneath these criminal cases are the internal investigations. However, the research clearly shows that the interpretation of the number of internal investigations is difficult. A crucial aspect to take into consideration is that data about investigations appear to reflect the priority the organisation gives to the struggle against corruption instead of being an indicator of the amount of corruption. This phenomenon can be referred to as the ‘integrity paradox’.
To start an internal investigation, somebody will have to report (possible) corrupt behaviour. In survey research we have conducted, employees indicated the amount of corrupt and corruption related behaviour they have seen in their work environment. The findings lead to the conclusion that only a fraction of what employees report to perceive becomes the subject of an internal investigation.

Figure 2: *Results of Research on the Extent of Corruption in the Netherlands (Annually)*



Nature of corruption

A ten case multiple case study was conducted with the main research question: *What is the nature of corruption in the Netherlands*? With a 'corruption case', one corrupt official is inferred. The cases for the research were selected from the files of the National Police Internal Investigation Department. Coupled with the within-case analysis was a cross case search for patterns. The research led to several propositions on the nature of corruption.

The study confirmed many findings of previous research. The nature of corruption is one of officials 'sliding down' towards corruption; most processes of becoming corrupt can be qualified as a 'slippery slope'. Corruption is rarely caused by personal problems of the official, like financial problems. Furthermore, important motives for officials to become corrupt are, next to material gain: friendship/love, status and making an impression on colleagues and friends. About the personality of the corrupt official, it was confirmed that often, corrupt officials have dominant and strong personalities. They know 'how to get things done'. They get or take the freedom to do things independently.
About the organizations of the official, it is noted that in most corruption cases, the supervision over the corrupt official is not very strong and that in many corruption cases, the control procedures are inadequate. About the relationship between the briber and the corrupt official, it is noted that the relationship between briber and the official is often structural; corruption is part of an enduring relationship. Since both parties may be guilty of a punishable offence, there is trust on both sides. The way the entanglement between public officials and private interested parties seems to be taken for granted in the Netherlands, may also be a relevant factor. Corrupt officials, also the ones who operate outside so-called corrupt networks, do not limit their corruption to one incident. Also, the corrupt official hardly ever receives a gift for which a clear compensation is expected. Such a one to one relationship between gift and expected favour was exceptional in the ten cases that were studied.

Law enforcement

Relatively speaking, investigations on corruption are most frequently conducted by the regular police. The aforementioned National Police Internal Investigation Department (*Rijksrecherche*) is also an important player in this field.
In addition to regular police authorities, Dutch law enforcement consists of numerous special agencies. Many of these agencies fulfil supervisory and monitoring tasks over and above their investigative activities. The development of this patchwork quilt of special law enforcement agencies has often been explained as a product of the different tasks that these agencies fulfil in specific areas (agriculture, housing, social securities, taxes and so on). A striking result of this research is that, except for the Fiscal Intelligence and Investigation Department (FIOD), the special law enforcement agencies are hardly involved in the investigation of corruption.
One third of the investigations on corruption result in the prosecution of one of the primary suspects. On average, every year 33 persons receive a subpoena in relation to corruption. The main reason for the public prosecution department to waive prosecution is the execution of a disciplinary sanction by the employer of the corrupted public servant. If the latter is suspended or fired, and the public prosecution department is convinced that prosecution is not in the general interest, the (criminal) case will be closed. In nine out of ten cases the prosecution of a suspect leads to a criminal conviction. Most people who are convicted for a corruption crime are sentenced to probation service and/or a fine. Over a period of ten years, only 77 persons were incarcerated, most of them were sent to prison for a relatively short period of time. The study reveals a gap between the sentence that the public prosecutor has in mind and the final decision by the judge. The latter takes several circumstances into account – i.e. publicity, organisational chaos at the workplace of the public servant – and tends to interpret these elements to the advantage of the condemned persons.

Literatuur

Algemene Rekenkamer (1996). *Integriteitsbeleid bij het Rijk: stand van zaken.* Tweede Kamer 24655, nrs. 1-2, 's-Gravenhage: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2000). *Integriteitsbeleid bij gevangenissen.* Tweede Kamer 27080, nrs. 1-2, 's-Gravenhage: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2005). *Zorg voor integriteit. Een nulmeting naar integriteitszorg in 2004.* Tweede Kamer 30087, nrs. 1-2, 's-Gravenhage: Sdu.

Anechiarico, F. & J.B. Jacobs (1996). *The Pursuit of Absolute Integrity. How Corruption Control Makes Government Ineffective*. Chicago & London: University of Chicago Press.

Benaissa, Hamdan (1993). Corruption and the Socio-Cultural Context. In: M. Punch, E. Kolthoff, K. van der Vijver & B. van Vliet (Eds.), *Coping with corruption in a borderless world.* Deventer (etc.): Kluwer Law and Taxation Publishers., pp. 59-72.

Beijnum, K. van & S. Bos (1990). De BVD van binnenuit. *Nieuwe Revu* december 1990.

Berg, Harm van den (1997). *De ritselaars. Beknopte Nederlandse schandaalwijzer.* Amsterdam: De Bezige Bij.

Berghuis, A.C., C.H. Brants & H.M. Willemse (red.) (1984). *Witteboordencriminaliteit.* Nijmegen: Ars Aequi Libri.

Blaauw, J.A. (1991). Een corruptie diender is de pest voor het hele corps. *Justitiële Verkenningen* 17 (4): 33-52.

Bossaert, Danielle & Christoph Demmke (2005). *Main Challenges in the Field of Ethics and Integrity in the EU Member States.* Maastricht: European Institute of Public Administration.

Bouman, H.(1978). *Ambtelijke willekeur en corruptie in Nederland.* Baarn: Het Wereldvenster.

Bovens, M.A.P. (1990). *Verantwoordelijkheid en organisatie. Beschouwingen over aansprakelijkheid, institutioneel burgerschap en ambtelijke ongehoorzaamheid.* Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.

Bovens, Mark (1996). De integriteit van de bedrijfsmatige overheid. In: M. Bovens en A. Hemelrijck, *Het verhaal van de moraal.* Amsterdam Meppel: Boom, pp. 150-170.

Bovens, M.A.P., P. 't Hart, M.J.W. van Twist & U. Rosenthal (2001). *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek.* Alphen aan den Rijn: Kluwer (Zesde herziene druk).

Brants, C.H. & K.L.K. Brants (1991). *De sociale constructie van fraude*. Arnhem: Gouda Quint.

Buitenen, Paul van (1999). *Strijd voor Europa. Fraude in de Europese Commissie*. Z.p.: Ten Have & Van Halewyck.

Bunt, H. van de, C. Fijnaut & H. Nelen (2001). *Post-Fort; evaluatie van het strafrechtelijk onderzoek* (1996-1999). Den Haag: SDU.

Caiden, Gerald E., O.P. Dwivedi & Joseph Jabbra (Eds.) (2001). *Where Corruption Lives.* Bloomfield: Kumarian Press.

Centrale Recherche Informatiedienst (CRI) (1990). Jaarverslag 1990. Den Haag: CRI.
(1991). Jaarverslag 1991. Den Haag: CRI.

Ciulla, J.B. (Ed.) (1998). *Ethics: The heart of leadership.* Westport: Preager.

College van Procureurs-generaal (2002). Aanwijzing opsporing en vervolging ambtelijke corruptie. Aanwijzing 8-10-2002 i.d.z.v. artikel 130 lid 4 Wet RO.

Commissie Van Dijk (1999). *Een doorboorde buidel.* Het leningenbeleid van de provincie Zuid-Holland. Den Haag: Provincie Zuid-Holland.

Cooper, T.L. (Ed.) (2001). *Handbook of Administrative Ethics. Second Edition.* New York & Basel: Marcel Dekker.

Cornish, D.B. & R.V. Clarke (1986). *The reasoning criminal.* New York: The Springer-Verlag.

Cusson, M. (1983). *Why delinquency?* Toronto: Toronto University Press.

Crank, J. P. & M.A. Caldero (2000). *Police Ethics: the Corruption of Noble Cause*. Cincinnati: Anderson.

Dales, C.I. (1994). Om de integriteit van het openbaar bestuur. Toespraken juni 1992 en september 1992. In: L.W.J.C. Huberts (red.), *Machtsbederf ter discussie*. Amsterdam: VU Uitgeverij, pp. 7-18.

Della Porta, Donatella & Alberto Vanucci (1999). *Corrupt Exchanges. Actors, Resources, and Mechanisms of Political Corruption.* New York: Aldine de Gruyter.

Denhardt, R.B. & J.V. Denhardt (2000). The New Public Service: Serving Rather Than Steering. *Public Administration Review* 60 (6): 549-559.

Dohmen, J. & H. Langenberg (1994). Corruptie en fraude: Lessen uit Limburg? In:: L.W.J.C. Huberts (red.), *Machtsbederf ter discussie*. Amsterdam: VU Uitgeverij, pp. 19-28.

Dohmen, J. (1996). *De Vriendenrepubliek.* Nijmegen: Sun.

Dohmen J. (1999). *Europese idealisten. Een chronique scandaleuse van het Europese Parlement.* Nijmegen: Sun.

Dohmen, Joep & Jos Verlaan (2003). *Kreukbaar Nederland. Van bouwput tot beerput.* Amsterdam/Rotterdam: Prometheus/NRC Handelsblad.

Dohmen, J. & J. Verlaan (2004). *De Bouwbeerput.* Amsterdam/Rotterdam: Prometheus.

Duyne, P.C. van, R.F. Kouwenberg & G. Romeijn (1990). *Misdaadondernemingen. Ondernemende misdadigers in Nederland.* Arnhem: Gouda Quint (WODC).

Duyne, P.C. van (1995). *Het spook en de dreiging van de georganiseerde criminaliteit.* Den Haag: Sdu.

Eisenhardt, K.M. (1989). Building Theories from Case Study Research. *Academy of Management Review* 14 (4): 532-550.

Ewin, R.E. (1990). Loyalty: The police. *Criminal Justice Ethics* 9 (2): 3-16.

Faber, W. & A. van Nunen (2002). *Het ei van Columbo?; evaluatie van het project financieel rechercheren*. Oss: Faber organisatievernieuwing.

Fijnaut, C. (1993). *Politiële corruptie in Nederland*. Arnhem: Gouda Quint.

Fijnaut, C. & F. Bovenkerk (1996). Georganiseerde criminaliteit in Nederland: Een analyse van de situatie in Amsterdam, *Enquête Opsporingsmethoden,* Bijlagen XI, Deelonderzoek IV, Kamerstuk 24072 nr. 20, Tweede Kamer, vergaderjaar 1995—1996. Den Haag: SDU.

Fijnaut, Cyrille & Leo Huberts (Eds.) (2002). *Corruption, Integrity and Law Enforcement.* Dordrecht: Kluwer Law International.

Ford, R.C. & W.D. Richardson (1994). Ethical Decision-Making: A Review of the Empirical Literature. *Journal of Business Ethics* (13): 205-221.

Frederickson, H. George (1997). *The Spirit of Public Administration.* San Francisco: Jossey-Bass.

Friedrich, C.J. (1989). Corruption concepts in historical perspective. In: A.J. Heidenheimer, M. Johnston & V.T. Levine (Eds.), *Political Corruption. A Handbook.* New Brunswick (etc.): Transaction, pp. 15-24.

Global Forum on fighting corruption and safeguarding integrity II (2001). Final Report The Hague (28-31 May, 2001). The Hague.

Graaf, G. de (2004). *Portraits of Corruption: Towards a Contextual Theory of Corruption.* Paper EGPA Conference, Ljubljana, September 1-3.

Greco (Groupe d' Etats contre le corruption) (2003). First Evaluation Round. Evaluation Report on the Netherlands. Adopted by GRECO 24-28 March 2003. Council of Europe, Directorate General I - Legal Affairs, Department of Crime Problems. Strasbourg: GRECO Secretariat (www.greco.coe.nl).

Gregory, R. J. (1999). Social Capital Theory and Administrative Reform: Maintaining Ethical Probity in Public Service. *Public Administration Review* 59 (1): 63-76.

Habermas, J. (1984). *The Theory of Communicative Action.* London: Heinemann Polity Press.

Heidenheimer, A.J. (Ed.) (1970). *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*. New Brunswick: Transaction.

Heidenheimer, A.J., M. Johnston & V.T. Levine (Eds.) (1989). *Political Corruption. A Handbook*. New Brunswick [etc.]: Transaction.

Heidenheimer, Arnold & Michael Johnston (Eds.) (2002). *Political Corruption. Concepts & Contexts.* Third Edition. New Brunswick & London: Transaction.

Helvoort, J.R. van & R.N.J. Kamerling (1988). *Hoe fraudeurs te werk gaan (4)*. Arnhem: Gouda Quint.

Herriott, R.E. & W.A. Firestone (1983). Multisite Qualitative Policy Research: Optimizing Description and Generalizability. *Educational Researcher* 12: 14-19.

Heuvel, G.A.A.J. van den (1998). *Collusie tussen Overheid en Bedrijf. Een vergeten hoofdstuk uit de organisatiecriminologie.* Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar in de Criminologie aan de Universiteit Maastricht op vrijdag 23 januari 1998 (http://137.120.22.236/www-edocs/loader/file.asp?id=331)

Heuvel, G.A.A.J. van den, H.M.J. Quaedvlieg, J.M. Reijntjes, D. Roef & J. Zijlstra (2002). De maat van het onregelmatige. Een rapport over aard en omvang van de onregelmatigheden in de bouwnijverheid. In: Parlementaire enquête Bouwnijverheid, *De bouw uit de schaduw 4. Bijlage 2. Aard en omvang van onregelmatigheden in de bouwnijverheid*. Tweede Kamer 2002-2003, 28244, nr. 9. 's-Gravenhage: Sdu.

Heuvel, J.H.J. van den, L.W.J.C. Huberts & S. Verberk (1999). *Integriteit in drievoud, een onderzoek naar gemeentelijk integriteitsbeleid*. Utrecht: Lemma.

Heuvel, J.H.J. van den, L.W.J.C. Huberts & S. Verberk (2002). *Het morele gezicht van de overheid, waarden normen en beleid*. Utrecht: Lemma.

Heuvel, J.H.J. van den & L.W.J.C. Huberts (2003). *Integriteitsbeleid van gemeenten.* Utrecht: Lemma.

Heywood, P. (ed.) (1997). *Political Corruption.* Blackwell: Oxford.

Hirschi, Travis (1969). *Causes of Delinquency*. Berkeley: University of California Press.

Hoefnagels, G.P. (1987). *Mensen, fraude en de staat*. Baarn: Ambo.

Hoetjes, B.J.S. (1982). *Corruptie bij de overheid. Een bestuurlijk en politiek probleem, sociaal-weten-schappelijk beschouwd.* 's-Gravenhage: VUGA.

Hoetjes, B.J.S. (1984a). Corruptie bij de Nederlandse overheid. Geschenken, relaties en onkreukbaarheid. *Economisch Statistische Berichten* 69 (3486): 1244-1247.

Hoetjes, B.J.S. (1984b). Geschenken, relaties en corruptie bij de Nederlandse overheid: een beschouwing naar aanleiding van recente omkopingszaken. In: A.C. Berghuis, C.H. Brants & H.M. Willemse (red.), *Witteboordencriminaliteit*. Nijmegen: Ars Aequi Libri, pp. 151-166.

Hoetjes, B.J.S. (1986). Ambtelijke corruptie en het lokale bestuursniveau. In A.F.A. Korsten & W. Derksen (red.), *Uitvoering van overheidsbeleid. Gemeenten en ambtelijk gedrag belicht.* Leiden (etc.): Stenfert Kroese, pp. 201-210.

Hoetjes, B.J.S. (1991). Over de schreef. Het schemergebied tussen ambtenaar en burger. *Justitiële Verkenningen* 17 (4): 8-32.

Hoetjes, B.J.S. (1994). Het tegengaan van corruptie; het recht, en andere middelen. *NJB* 45/46: 1577-1582

Hoetjes, B.J.S. (2000). *De Kreukbare overheid.* Essays over integriteit in Nederland. Utrecht: Lemma.

Hoff, C.M. van den (1986). Fraudebestrijding: ook in eigen gelederen? *Bestuur* 5 (8): 260-262.

Höffling, C. (2002). *Korruption als Soziale Beziehung*. Opladen: Leske + Budrich.

Hondeghem, A. (Ed.) (1998). *Ethics and Accountability in a Context of Governance and New Public Management.* EGPA Yearbook. Amsterdam [etc.]: IOS.

Huberts, L.W.J.C. (red.) (1992). *Bestuurlijke corruptie en fraude in Nederland*. Arnhem: Gouda Quint.

Huberts, L.W.J.C. (1993). Omvang en bestrijding van bestuurlijke criminaliteit. *Justitiële Verkenningen* 19 (1): 51 – 69.

Huberts, L.W.J.C. (red.) (1994). *Machtsbederf ter discussie, bijdragen aan het debat over bestuurlijke integriteit.* Amsterdam: VU Uitgeverij.

Huberts, L.W.J.C. & M.S. de Vries (1995). Case studies en besluitvormingsonderzoek: mythen en mogelijkheden. In: P. 't Hart, M. Metselaar & B.J. Verbeek, *Publieke besluitvorming*. 's-Gravenhage: VUGA, pp. 57-84.

Huberts, L.W.J.C. (1996). *Expert views on public corruption around the globe.* Research report on the views of an International Expert Panel. Amsterdam: PSPA Publications.

Huberts, L.W.J.C., D. Pijl & A. Steen (1999). Integriteit en corruptie. In: C.J.C.F. Fijnaut, E.R. Muller & U. Rosenthal, *Politie. Studies over haar werking en organisatie*. Alphen aan den Rijn: Samsom, pp. 445-472.

Huberts, Leo W.J.C. (2000). Anticorruption Strategies: The Hong Kong Model in International Context. *Public Integrity* 2 (3): 211-228.

Huberts, L.W.J.C. & J.H.J. van den Heuvel (2001). Management van integriteitsaffaires. *NJB* (76) 25 (22 juni): 1151-1156.

Huberts, L.W.J.C. (2001). *The Netherlands. Corruption and Anti-Corruption Policies in The Netherlands: An Evaluation.* Berlin: Transparency International, 2001.

Huberts, L.W.J.C., J.H.J. van den Heuvel & S. Verberk (2003). Integriteitsbeleid van de overheid in internationaal perspectief. In: M. Kaptein, H. Wietzema-Menkhorst & P. Willems (red.), *Jaarboek Fraudebestrijding 2003.* Alphen aan den Rijn: Kluwer, pp. 51-67.

Huberts, Leo, Henriëtte Hulsebosch, Karin Lasthuizen & Carel Peeters (2004). *Nederland fraude- en corruptieland? De omvang, achtergronden en afwikkeling van corruptie- en fraudeonderzoeken in Nederlandse gemeenten in 1991 en 2003.* Amsterdam: Vrije Universiteit.

Hulten, Michel van (2002). *Corruptie. Onbekend, onbemind, alomtegenwoordig.* Amsterdam: Boom.

Jackall, R. (1988). *Moral Mazes. The World of Corporate Managers.* New York: Oxford University Press.

Jacobs, J. (1992). *Systems of Survival. A Dialogue on the Moral Foundations of Politics and Commerce.* London: Holder & Stoughton.

Jeurissen, R.J.M. & A.W. Musschenga (2002). *Integriteit in bedrijf, organisatie en openbaar bestuur*. Assen: Koninklijke Van Gorcum.

Jong, A. de (2000). De Ceteco-affaire van Zuid-Holland. Een ooggetuigeverslag. *Socialisme & Democratie* 57 (4): 181-192.

Johnston, M. (1986). Corruption and democracy in America. In: J.B. McKinney & M. Johnston (Eds.), *Fraud, waste and abuse in government*. (pp. 137-150). Philadelphia: ISHI.

Kagan, Robert & John Scholz (1984). The "criminology of the corporation" and regulatory enforcement strategies. In: K. Hawkins & J. Thomas, *Enforcing regulation*. Boston: Kluwer-Nijhoff, pp. 67-87.

Kaptein, Muel (1998). *Ethics Management*. Dordrecht: Kluwer.

Kaptein, M. (2001). De integriteitsbarometer voor organisaties. Special Organisatiecriminaliteit. *Bedrijfskunde* 73 (3): 12-18.

Kaptein, Muel, Leo Huberts, Karin Lasthuizen & Scott Avelino (2004). Management of Ethics and Measurement of Ethics. A Study into the U.S. Public Sector. Concept artikel.

Kersting, W. (1997). *Gerechtigkeit und Democratische Tugend. Abhandlungen zur Praktischen Philosophie der Gegenwart.* Frankfurt: Campus.

Kleemans, E.R., E.A.I.M. van den Berg & H.G. van de Bunt (1998). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland; rapportage van de monitor georganiseerde criminaliteit.* Den Haag: WODC.

Kleemans, E.R., M.E.I. Brienen & H.G. van de Bunt (2002). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland; tweede rapportage van de monitor georganiseerde criminaliteit.* Den Haag: WODC.

Klitgaard, R. (1988). *Controlling Corruption*. Berkeley [etc.]: University of California Press.

Kolthoff, E.M. (red.) (1994). *Strategieën voor corruptiebeheersing bij de politie: verslag van een studiedag*. Arnhem: Gouda Quint.

Koole, R.A. (1990). Political Parties Going Dutch: Party Finance In The Netherlands. *Acta Politica* 25 (1): 37-65.

Lamboo, M.E.D., J. Naeyé, A. Nieuwendijk & M. van der Steeg (2002). Politie neemt integriteitsschendingen serieus. *het Tijdschrift voor de Politie*, 64 (10), pp. 4-11.

Lasthuizen, Karin, Leo Huberts & Muel Kaptein (2002). Integrity Problems in the Police Organization: Police Officers' Perceptions Reviewed. In: M. Pagon, *Policing in Central and Eastern Europe. Deviance, Violence, and Victimization.* Leicester: Scarman Centre University of Leicester & Ljubljana: College of Police and Security Studies, pp. 25-37.

Lasthuizen, Karin, Leo Huberts & Muel Kaptein (2005). Integriteitsopvattingen in de politie. Rapport Commissie en Wetenschap. Zeist: Kerckebosch (in druk).

Lawton, A. (1998). *Ethical Management for the Public Services.* Buckingham & Philadelphia: Open University Press.

Lensvelt-Mulders, G.J.L.M., G.H.C. van Gils & P.G.M. van der Heijden (2000). *Een overzicht van schattingsmethoden voor de omvang van fraude*. Utrecht: Universiteit Utrecht, Interuniversitaire Onderzoekschool voor Psychometrie en Sociometrie (IOPS).

Lugt, B.W.M. van der (1992). Justitie: opsporing en vervolging van corruptie. In: L.W.J.C. Huberts (red.), *Bestuurlijke corruptie en fraude in Nederland*. Arnhem: Gouda Quint, pp. 65-83.

McKinney, J.B. & M. Johnston (Eds.) (1986). *Fraud, waste and abuse in government.* Philadelphia: ISHI.

Meeus, Jan & John Schoorl (2002). *Zand erover. De wereld van de bouwfraude.* Amsterdam: Meulenhof & de Volkskrant.

Menzel, D.C. (2001). Ethics Management in Public Organizations: What, Why, and How? In: T.L. Cooper (ed.), *Handbook of Administrative Ethics. Second Edition.* New York & Basel: Marcel Dekker, pp. 355-366.

Miles, M.B. & A.M. Huberman (1984). Drawing Valid Meaning from Qualitative Data: Toward a Shared Craft. *Educational Researcher* 3 (5): 20-30.

Miles, M.B. & A.M. Huberman (1994). *Qualitative Data Analysis; An Expended Sourcebook.* London: Sage.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Ministerie van Justitie (1992). *De georganiseerde criminaliteit in Nederland; dreigingsbeeld en plan van aanpak.* Tweede Kamer 1992-1993, 22838, nr. 1.

Ministerie van Binnenlandse Zaken (1993). *Integriteit van de openbare sector.* Leiden: De Bink.

Ministerie van Binnenlandse Zaken (1995). *Bewust Besturen.* Hulpmiddel bij de verhoging van de weerbaarheid van de overheid tegen oneigenlijke beïnvloeding. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (1996). *Een beetje integer kan niet.* Een handleiding waarmee u het integer functioneren van uw organisatie kunt bevorderen. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (1997a). *Concept wetsontwerp bevordering integere besluitvorming openbaar bestuur.* Regels inzake de bevordering van een integere besluitvorming van het openbaar bestuur met betrekking tot beschikking of overheidsopdrachten. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (1997b). *Voortgangsrapportage over het beleid inzake integriteit van het openbaar bestuur.* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (1999a). *Vertrouwen in verantwoordelijkheid.* Deel 1 in de reeks: Vertrouwen in verantwoordelijkheid. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (1999b). *Integriteit van het openbaar bestuur.* Deel 3 in de reeks: Vertrouwen in verantwoordelijkheid. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2001a). *Gedragscode integriteit, editie 2001.* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2001b). *Regeling procedure inzake het omgaan met het vermoeden van een misstand.* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2002). *Integriteit van bestuurders bij gemeenten en provincies, een handreiking.* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Ministerie van Justitie. *Het wetsvoorstel BIBOB.* De belangrijkste vragen beantwoord. Den Haag: Projectgroep Bevordering Integriteitbeoordelingen door het Openbaar Bestuur (BIBOB) van het ministerie van Justitie.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2002). *De weg van de klokkenluider: keuzes en dilemma's.* Onderzoek naar de klokkenluidersproblematiek in Nederland. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Directie Voorlichting, Bibliotheek en Documentatie.

Minister-president, Minister van Algemene Zaken (2004). *Publieke moraal*. Brief van 5 maart 2004 van de Minister-president, Minister van Algemene Zaken aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Tweede Kamer vergaderjaar 2003–2004, 29 454, nr. 1.

Mischkowitz, R., H. Bruhn, R. Desch, G.-E. Hübner & D. Beese (2000). *Einschätzungen zur Korruption in Polizei, Justiz und zoll. Ein gemeinsames Forschungsprojekt des Bundeskriminalamtes und der Polizei-Führungsakademie.* Wiesbaden: BKA.

Montefiori, A. & D. Vines (eds.) (1999). *Integrity in the Public and Private Domains.* London: Routledge.

Moody-Stuart, G. (1995). Schwere Korruption in der Dritten Welt. *Kursbuch* 120 Juni: 115-147.

Naeyé, J., L.W.J.C. Huberts, V. Busato, C. van Zweden & B. Berger (2004). *Integriteit in het dagelijkse politiewerk. Meningen en ervaringen van politiemensen.* Zeist: Kerckebosch.

Nationale ombudsman (2002). *Jaarverslag 2002.* URL: http://www.ombudsman.nl/jaarverslag…/2002jv_1.1.html (17 april 2003)

Nelen, J.M. & V. Sabee (1998). *Het vermogen te ontnemen; evaluatie van de ontnemingswetgeving - eindrapport*. Den Haag: Ministerie van Justitie, WODC.

Nelen, J.M (2000). *Gelet op de wet; de evaluatie van strafwetgeving onder de loep.* Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.

Nelen, Hans & Andrea Nieuwendijk (2003). *Geen ABC. Analyse van rijksrechercheonderzoeken naar ambtelijke en bestuurlijke corruptie*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Nelen, Hans (2003). *Integriteit in publieke functies. Het Centraal* Registratiepunt Integriteitschendingen van de gemeente Amsterdam doorgelicht. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Nelson, B. (1949). *The Idea of Usury. Form Tribal Brotherhood to Universal Otherhood.* Princeton: Princeton University Press.

Niemeijer, E., W. Huisman & W.M.E.H. Beijers (1997). *Gemeentelijk integriteitsbeleid: een blik op de praktijk.* Amsterdam: Vrije Universiteit, Vakgroep Criminologie.

Nieuwbeerta, P. (Ed.) (2002). *Crime Victimization in comparative perspective. Results from the International Crime Victims Survey, 1989-2000*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

OECD (1999). *Corruption in the Public sector*. An International Survey of Prevention Measures. Paris: OECD.

OECD (2000). *Trust in Government. Ethics Measures in OECD Countries*. Paris: Organizaton of Economic Co-operation and Development.

Parlementaire enquête bouwnijverheid (2002). *De bouw uit de schaduw. Eindrapport parlementaire enquêtecommissie bouwnijverheid*. Tweede Kamer 2002-2003, 28244, nrs. 5-6. 's-Gravenhage: Sdu.

Petrick, J.A. & J.F. Quinn (1997). *Management Ethics: Integrity at Work*. Thousand Oaks, Sage.

Pheijffer, M. (2002). Tuchtklacht en uitspraak in Zaak-Peper in perspectief. In: Muel Kaptein, Henry Wietzema Menkhorst & Peter Willems, *Jaarboek Fraudebestrijding 2002*. Alphen aan den Rijn: Kluwer, pp. 35-51.

Pieth, M. und P. Eigen (eds.) (1999). *Korruption im internationalen Geschäftsverkehr. Bestandsaufnahme. Bekämpfung. Prävention.* Luchterhand: Neuwied, Kriftel.

Pijl, D. (2001). De rol van de Rijksrecherche bij de bestrijding van corruptie; het belang van een integere politie-organisatie. In: A.R. Hartmann & E.J.V. Pols (red.), *Corruptie: van taboe naar sociale verandering.* Rotterdam: Gouda Quint & Sanders Instituut, EUR, pp. 85-103.

Pope, J. (2000). *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System (TI Source book 2000).* Transparency International: Berlin (ook http://www.transparency.org).

Poppel, A.A.J. van (1997). *De gebroken keten. De burgemeester die struikelde over het hek van de buurman.* Zaltbommel: Steigerpoort.

Preston, Noel & Charles Sampford (with Carmel Connors) (2002). *Encouraging Ethics and Challenging Corruption*. Sydney: The Federation Press.

Price, T.L. (2003). The Ethics of Authentic Transformational Leadership. *The Leadership Quarterly* 12: 67-81.

Punch, M. (1985). *Conduct unbecoming. The social construction of police deviance and control.* London (etc.): Tavistock.

Punch, M., E. Kolthoff, K. van der Vijver & B. van Vliet (Eds.) (1993). *Coping with corruption in a borderless world. Proceedings of the Fifth International Anti-Corruption Conference.* Deventer (etc.): Kluwer Law and Taxation Publishers.

Punch, M. (1996). *Dirty business. Exploring corporate misconduct.* London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage.

Reijntjes, J.M. (2003). Riskante financiering van politieke partijen. In: J.M. Reijntjes & H.C.G. Spoormans (red.) (2003). *Zijn politici te koop?* Deventer: Kluwer, pp. 3-14.

Reijntjes, J.M. & H.C.G. Spoormans (red.) (2003). *Zijn politici te koop?* Deventer: Kluwer.

Reijntjes, Jan (2004). ‘Net’ smeergeld. De inkomsten van politieke partijen in Nederland. *Openbaar Bestuur* 14 (12): 30-34.

Rose-Ackerman, Susan (1999). *Corruption and Government. Causes, Consequences and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press.

Ruimschotel, D. (1992). *Corruptie en fraude in Nederland: suggesties voor management en beleid*. Arnhem: Gouda Quint (Stichting Maatschappij en Politie publicaties 9).

Sims, R.R. & J. Brinkman (2002). Leaders as Moral Role Models: The Case of John Gutfreund at Salomon Brothers. *Journal of Business Ethics* 35: 327-339.

Skolnick, J.H. (2002). Corruption and the Blue Code of Silence. *Police Practice and Research* 3 (1): 7-19.

Smits, Hans (2004). Berichten uit schemerland. *Binnenlands Bestuur* 10 september 2004: 26-29.

Soetenhorst, Bas & Michiel Zonneveld (2001). *Afrekenen met Peper. Een spannende en onthullende reconstructie van de affaire.* Amsterdam: Van Gennep.

Steeg, M. van der, M.E.D. Lamboo & A. Nieuwendijk (2000). Als zich een integriteitsschending voordoet. *Tijdschrift voor de Politie* (9) september 2000: 23-30.

Steeg, M. van der (2004). *Politietuchtrecht*. Dissertatie Amsterdam, Kluwer.

Swanborn, P.G. (2003). *Case-study's. Wat, Wanneer en Hoe?* Amsterdam/Meppel: Boom.

Sykes, Gresham & David Matza (1957). Techniques of Neutralization: A Theory of Delinquency. *American Sociological Review* 22: 664-670

Transparency International (2001). *The National Integrity System. Concept and Practice.* A Report by Transparency International (TI) for the Global Forum II on Fighting Corruption and Safeguarding Integrity (A Report Prepared by Alan Doig & Stephanie McIvor). Transparency International: Berlin.

Theobald, R. (1999). So What Really Is the Problem about Corruption? *Third World Quarterly* 20 (3): 491-502.

Thijn, E. van, F. Alinck, P. van Dijk et al. (1998). *De Sorry Democratie*. Amsterdam: Van Gennep.

Treviño, L.K., G.R. Weaver, et al. (1999). Managing Ethics and Legal Compliance. *California Management Review* 41 (2): 131-151.

Treviño, L.K., L.P. Hartman & M. Brown. (2000). Moral Person and Moral Manager: How Executives Develop a Reputation for Ethical Leadership. *California Management Review* 42 (4): 128-142.

UNDP (1998). *Corruption & Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries*. New York: United Nations Development Programme.

Verlaan, Jos (1999). *Chaos aan de Amstel. Fraude en corruptie in Amsterdam.* Nijmegen: Sun.

Vermaas, Juliette et al. (2001). *De weg van de klokkenluider: keuzes en dilemma's. Onderzoek naar de klokkenluidersproblematiek in Nederland*, Tilburg: IVA.

Vinkers, Jolanda (2003). *Integriteit op de werkplek. Een onderzoek naar omgangsvormen op het werk*. Utrecht: CNV, Programma Arbeidsrelaties.

Vriends, E.A.I.M. (1999). *Niet van nature. Bestuurlijke integriteit op de politieke agenda.*, Amsterdam: Vrije Universiteit, doctoraalscriptie.

Vugt, G.W.M. van & J.F. Boet (1994). *Zuiver handelen in een vuile context.* Arnhem: Gouda Quint.

Weber, M. (1921). *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology.* Berkeley: University of California Press.

Wertheim, W.F. & H.J. Brasz (1961). *Corruptie*. Assen: Van Gorcum (etc.).

Wijk, J. van, W. Huisman & H. van de Bunt (2002). *Op deugdelijke grondslag; een explorerend onderzoek naar de private forensische accountancy.* Den Haag: Programma Politie en Wetenschap.

Williams, R. & A. Doig (eds.) (2000). *Controlling Corruption.* Cheltenham UK & Northampton, MA, USA: Edward Elgar.

Wittmer, D. (2000). Individual Moral Development. An Empirical Exploration of Public- and Private-Sector Differences. *Public Integrity* (2): 181-194.

Yin, R.K. (1989). *Case Study Research*. Newbury Park: Sage.

Zwet, P. van der (2004). Integriteitschending: betrokkenen aan het woord. *KPMG Transparant* 10 (juli): 2.